

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

UMA QUESTÃO DE COERÊNCIA: OS DILEMAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

O CASO DE PORTUGAL

Jessica Alexandra dos Santos dos Santos

Orientação: Professor Doutor Carlos Eduardo Machado Sangreman Proença
(Universidade de Aveiro)

Co-orientação: Professor Doutor João António Ramos Estêvão (ISEG-UTL)

Júri

Presidente

Professor Doutor Manuel António de Medeiros Ennes Ferreira (ISEG-UTL)

Vogais

Professor Doutor Carlos Eduardo Machado Sangreman Proença (Universidade de Aveiro)

Professor Doutor João António Ramos Estêvão (ISEG-UTL)

Doutora Raquel Maria Martins de Freitas (CIES /ISCTE-IUL)

Lisboa, 7 de Dezembro de 2011

ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
AGRADECIMENTOS	3
GLOSSÁRIO DE TERMOS E ABREVIATURAS.....	4
LISTA DE QUADROS.....	6
LISTA DE FIGURAS	7
RESUMO	8
ABSTRACT	9
INTRODUÇÃO, METODOLOGIA E OBJECTIVOS	10
CAPÍTULO I – A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO.....	15
1. UMA BREVE ANÁLISE DE MEIO SÉCULO DE CID: CONCEITO, ORIGEM, MOTIVAÇÕES E EVOLUÇÃO ..	15
1.1 O conceito	15
1.2 Do Pós-2.ª Guerra Mundial às vagas de descolonização em África	17
1.3 Aparecimento do “Terceiro Mundo” e dos projectos sectoriais da ajuda.....	20
1.4 Os Programas de ajustamento estrutural/ condicionalidade da ajuda	23
1.5 Fim da Guerra-fria e a abordagem das capacidades.....	24
1.6 Do 11 de Setembro até hoje	27
2. A ACTUAL POLÍTICA DE AJUDA: UM NOVO PARADIGMA	29
2.1 Os compromissos políticos	31
2.1.1 Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio: uma nova agenda para o desenvolvimento	31
2.1.2 O Consenso de Monterrey	37
2.1.3 Declaração de Paris e o Plano de Acção de Acra	38
3. A ACTUAL ARQUITECTURA DA AJUDA: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E CONTRADIÇÕES	41
3.1 Novos actores, modalidades e instrumentos.....	43
3.2 A continuação de uma política de interesses – a política externa e a cooperação	47
3.3 Os problemas no doador	49
3.3.1 Os interesses políticos, estratégicos e comerciais.....	49
3.3.2 Volume, volatilidade e voluntarista.....	51
3.3.3 Multiplicidade de doadores, fundos, programas e projectos.....	52
3.3.4 Estagnação económica	54
3.4 Os problemas no receptor	56
3.4.1 Compromisso, capacidade, apropriação e governação.....	56
3.4.2 A questão dos Estados frágeis	57
4. A COERÊNCIA DAS POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO.....	61
4.1 O conceito	62
4.2 A CPD e a OCDE	69
4.2 A CPD e as NU	71
4.3 A CPD e a UE	72
CAPÍTULO II – ESTUDO DE CASO: A ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO PORTUGUESA	76
1. O ESTADO DA ARTE DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA	76
1.1 Visão Estratégica	76
1.2 Perfil da Cooperação Portuguesa e APD	78
1.2.1 Volume da Ajuda	78
1.2.2 Distribuição	80
1.2.3 Organização e Estrutura institucional	88
2. PORTUGAL E OS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS	95
2.1 Portugal e os ODM	96

2.2 Portugal e a Eficácia da Ajuda	96
2.3 Portugal e a CPD: progressos e avaliação do CAD	98
3. O FUTURO DA COOPERAÇÃO EM PORTUGAL – RECOMENDAÇÕES DO CAD/OCDE	103
3.1 Avaliação e recomendações do CAD/OCDE	103
3.2 O futuro da Cooperação Portuguesa	105
CONCLUSÃO.....	109
BIBLIOGRAFIA	113
ANEXOS	120
ANEXO I - O CONSENSO DE WASHINGTON	120
ANEXO II - A META-NARRATIVA ACTUAL	121
ANEXO III - OBJECTIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÉNIO – METAS.....	122
ANEXO IV - A QUE DISTÂNCIA ESTAMOS DE ATINGIR NOSSAS METAS? (33 PAÍSES OCDE)	123
ANEXO V – AGENDA DE ACÇÃO DE ACRA	124
ANEXO VI - PRINCÍPIOS DA OCDE PARA O ENVOLVIMENTO INTERNACIONAL EM ESTADOS FRÁGEIS E EM SITUAÇÕES DE FRAGILIDADE	125
ANEXO VII – AJUDA A ESTADOS FRÁGEIS, 2008.....	128
ANEXO VIII – PROGRESSOS DA CP DESDE 2006.....	129
ANEXO IX – APD PORTUGUESA E A SUA CONTRIBUIÇÃO PARA OS ODM	132
ANEXO X – AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO PORTUGUESA – 2003/2010	133
ANEXO XI – RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS SOBRE A CPD	134

Agradecimentos

A minha primeira nota de agradecimento vai para a minha família, especialmente aos meus pais, irmã e sobrinhos, pelo amor e apoio incondicional.

Agradecer, também, ao meu orientador, Professor Doutor Carlos Sangreman Proença por todo o apoio e disponibilidade ao longo do processo de elaboração da dissertação.

Ao meu co-orientador, Professor Doutor João Ramos Estêvão, pela motivação e igual disponibilidade.

Quero agradecer, ainda, a todos os meus colegas e Professores do Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, assim como aos meus amigos mais próximos.

Quero ainda expressar a minha gratidão a todas as pessoas que fazem parte do Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento (CEsA/ISEG-UTL), pela compreensão, carinho, incentivo e apoio para que este trabalho se realizasse.

Finalmente, um enorme agradecimento ao André, que me acompanhou em todo este processo com palavras de encorajamento e grande paciência para com os meus desânimos e frustrações.

A todos, um muito obrigada!

Glossário de termos e abreviaturas

AAA – Agenda de Acção de Acra
ACP – África, Caraíbas e Pacífico
APAD – Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento
APD – Ajuda Pública Ao Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
CE – Comissão Europeia
CIC – Comissão Interministerial para a Cooperação
CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CDI – Commitment to Development Index/ Índice de Compromisso com o Desenvolvimento
CGD – Centre for Global Development
CM – Conselho de Ministros
CP – Cooperação Portuguesa
CPD – Coerência das Políticas para o Desenvolvimento
CPLP – Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa
CT – Cooperação Técnica
EM – Estados-Membros
EUA – Estados Unidos da América
FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento
FMI – Fundo Monetário Internacional
ICP – Instituto da Cooperação Portuguesa
IDC – International Development Cooperation
IDE – Investimento Directo Estrangeiro
IPAD – Instituto de Apoio ao Desenvolvimento
ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão
MFAP – Ministério das Finanças
MCTES – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MDN – Ministério da Defesa Nacional
MFAP – Ministério das Finanças e da Administração Pública
MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

MTSS – Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
NU – Nações Unidas
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
ODA – Official Development Assistance
ODM – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Plano Anual de Cooperação
PAE – Programa de Ajustamento Estrutural
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PC – Portuguese Cooperation
PCD – Policy Coherence for Development
PCM – Presidência do Conselho de Ministros
PD – Países Desenvolvidos
PEC – Programa de Estabilidade e Crescimento
PED – Países em Desenvolvimento
PIB – Produto Interno Bruto
PIC – Plano Indicativo de Cooperação
PMA – Países menos avançados
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PO05 – Programa Orçamental da Cooperação para o Desenvolvimento 05
PO21 – Programa Orçamental da Cooperação para o Desenvolvimento 21
PPAE – Países Pobres Altamente Endividados
PRACE – Processo de Reestruturação da Administração Central do Estado
PRSP – Poverty Reduction Strategy Paper
PVD – Países em Vias de Desenvolvimento
RCM – Resolução do Conselho de Ministros
RNB – Rendimento Nacional Bruto
SENEC – Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação
SOFID – Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento
SP/CIC – Secretariado Permanente da Comissão Interministerial para a Cooperação
SWAp – Sector-wide approaches
UE – União Europeia

Lista de quadros

Quadro 1	Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio	31
Quadro 2	Top dos 10 maiores recipientes de APD líquida (em Milhões de dólares)	50
Quadro 3	Índice de Compromisso com o Desenvolvimento 2003-2010, por país	67
Quadro 4	Esforço financeiro global da CP (1995-2010) – Milhões de euros	79
Quadro 5	Grau de Ligação da APD portuguesa	88

Lista de figuras

Figura 1	Pirâmide da Eficácia da Ajuda	40
Figura 2	APD/RNB líquida dos países do CAD/OCDE para os para os países em desenvolvimento e PMA, 1990-2010 (em %)	50
Figura 3	APD líquida, 1990-2010	52
Figura 4	APD dos países desenvolvidos, 2000-2010 (Mil milhões de dólares)	53
Figura 5	Estados frágeis mais distantes em relação aos ODM	59
Figura 6	APD CAD/OCDE para Estados frágeis, 1990 a 2008	60
Figura 7	Ciclo de Coerência Política	64
Figura 8	Alterações do CDI, 2003-2010	67
Figura 9	Índice de Compromisso com o Desenvolvimento 2010	68
Figura 10	Evolução do volume e esforço APD/RNB (1995-2010)	79
Figura 11	APD líquida, países CAD, em percentagem do RNB em 2010	80
Figura 12	Distribuição bilateral e multilateral da APD Portuguesa	81
Figura 13	Evolução da APD multilateral (1996-2010)	82
Figura 14	Distribuição geográfica da APD bilateral, por país (1996-2010)	83
Figura 15	Distribuição geográfica da APD bilateral, por continente (média 1996-2010)	84
Figura 16	Distribuição Sectorial da APD Bilateral Portuguesa (média 1996-2010)	86
Figura 17	Distribuição sectorial da cooperação técnica (1996-2010)	86
Figura 18	Estrutura sectorial do apoio a Infra-estruturas e Serviços Sociais (1996-10)	87
Figura 19	Operações relacionadas com a dívida	87
Figura 20	APD Portuguesa por categorias de ajuda (média 1996-2010)	87
Figura 21	Os dez principais financiadores da APD portuguesa (1996-2010)	91
Figura 22	Estrutura da CIC	92
Figura 23	Número de reuniões da CIC, por ano	93
Figura 24	Desempenho do CDI de Portugal, 2003-2010	101

Resumo

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) tem sofrido grandes alterações nos últimos dez anos. O aparecimento de novos actores, novas modalidades de ajuda e novas abordagens do conceito de desenvolvimento têm contribuído para essas alterações. No entanto, estas mudanças tornaram evidentes velhas e novas contradições da CID que têm posto em causa todo um novo consenso internacional em torno da questão da sua eficácia no combate à pobreza. Parece ser claro que muito dificilmente se conseguirão atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e as metas de Monterrey, o que leva a uma maior preocupação em utilizar bem os fundos disponíveis e melhorar a eficácia da ajuda concedida. O futuro da ajuda depende, não só da sua eficácia na contribuição para o desenvolvimento, mas também da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD), que é um elemento importante para influenciar esses mesmos resultados e uma necessidade para se continuar a prosseguir com os objectivos de um desenvolvimento mais justo e global.

Neste trabalho procuramos, desta forma, identificar as linhas orientadoras da actual política de cooperação internacional para o desenvolvimento, dando ênfase às suas principais características e contradições actuais, detectando os constrangimentos à eficácia da ajuda tanto no doador como no receptor; analisar o conceito de CPD, os obstáculos à sua concretização e as formas de a promover; analisar a estrutura da cooperação portuguesa para os seus principais países parceiros, ou seja, Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e situar a política de ajuda portuguesa em relação às actuais contradições da política de ajuda internacional, tendo em conta os compromissos traçados e a prática em curso na sua política externa de cooperação.

Palavras-chave: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), Eficácia da ajuda, Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD), Cooperação Portuguesa (CP).

Abstract

The International Development Cooperation has undergone major changes in the last ten years. The emergence of new players, new aid modalities and new approaches to the concept of development has contributed to these changes. However, these modifications brought to light the old and new contradictions of development cooperation that have called into question a completely new international consensus around its effectiveness on poverty reduction. It seems clear that we will hardly achieve the Millennium Development Goals (MDG) and the goals of Monterrey, which leads to greater concern about using the funds properly and how to improve the effectiveness of aid. The future of aid depends not only on their effectiveness in contributing to sustainable development, but also on the Policy Coherence for Development (PCD), a major factor influencing these same results and as a need to continue to pursue the objectives of more equitable and global development.

In this work, we aim to identify the guidelines of the current policy of development cooperation, emphasizing their main existing characteristics and contradictions; detecting the constraints of aid effectiveness in both the donor and the recipient; review the concept of PCD, the obstacles to their implementation and how to promote it; analyse the structure of the Portuguese cooperation for its main partner countries, i.e. Portuguese-speaking African countries and state the Portuguese aid policy in relation to the current contradictions of the international aid policy, taking into account the commitments outlined and the current practice of their cooperation policy.

Key words: International Development Cooperation (IDC), Official Development Assistance (ODA), Aid effectiveness, Policy Coherence for Development (PCD), Portuguese Cooperation (PC).

Introdução, metodologia e objectivos

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) tem sofrido grandes alterações nos últimos dez anos. O aparecimento de novos actores, novas modalidades de ajuda e novas abordagens do conceito de desenvolvimento têm contribuído para essas alterações. No entanto, estas mudanças tornaram evidentes velhas e novas contradições da CID que têm posto em causa todo um novo consenso internacional em torno da questão da sua eficácia no combate à pobreza.

Em primeiro lugar, o aumento do número de doadores individuais e das fontes de financiamento aos países em desenvolvimento levou a uma maior proliferação e fragmentação da ajuda, o que aumenta o custo da transacção da ajuda e provoca constrangimentos institucionais nos países receptores.

Em segundo lugar, constatou-se que o enfoque central da ajuda estava errado, uma vez que se tem privilegiado uma perspectiva estritamente económica do desenvolvimento, negligenciando os aspectos sociais. Isto conduziu a actuações estandardizadas por parte dos doadores, sem uma interligação forte com as especificidades culturais e socioeconómicas de cada país e focalizadas primordialmente no funcionamento dos mercados, em detrimento de sectores fundamentais como a criação de capacidades institucionais e humanas locais. Esta constatação levou não só à introdução de vertentes sociais, como também a uma mudança em termos de linguagem: o enfoque passou do crescimento económico para a erradicação da pobreza através da prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e de um sistema de ajuda que utilize os recursos de uma forma mais eficiente e eficaz.

Em terceiro lugar, a atribuição de vastos recursos financeiros sem resultados visíveis e com uma fraca capacidade de absorção por parte de vários países receptores, levou a um desgaste e desilusão em relação à cooperação para o desenvolvimento, quer por parte da opinião pública, quer do lado das populações alvo. Isto reflectiu a necessidade de alterar os instrumentos de ajuda e proporcionar aos países receptores uma maior apropriação do seu próprio processo de desenvolvimento.

É neste contexto de crescente cultura de responsabilização e de pedidos de satisfação face aos compromissos assumidos em matéria de política de cooperação, que os doadores foram obrigados a reflectir a sua estratégia de intervenção na ajuda pública ao desenvolvimento.

O IIº Fórum de Alto Nível (HLF) para a Eficácia da Ajuda reuniu em Paris, em 2005, doadores e parceiros que se comprometeram a imprimir uma maior eficácia à ajuda externa. Com esse fim, aprovaram um conjunto de compromissos que ficaram traduzidos na *Declaração de Paris*. Este Fórum retoma os compromissos frente à harmonização e alinhamento de políticas, práticas e procedimentos assumidos na *Declaração de Roma* de 2003. Retoma ainda os princípios definidos na Mesa Redonda de Marraquexe para uma Gestão para os Resultados.

A estes compromissos juntam-se os trabalhos já iniciados em processos anteriores. Por um lado, a Cimeira do Milénio onde foram aprovados os ODM. À *Declaração do Milénio*, sucederam-se outras Conferências, em particular a Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, da qual resultou o *Consenso de Monterrey*. Este Consenso renovou a vontade política relativamente aos ODM, com destaque para a redução da pobreza, reafirmou o empenho da comunidade internacional na procura de novas fontes de financiamento e o compromisso de coordenação e harmonização entre doadores e parceiros num novo espírito de parceria.

A União Europeia (UE) reflectiu, também, esta preocupação na sua política de cooperação. Aprovou os *Compromissos de Barcelona* e produziu ainda, três comunicações específicas - *Package on Aid Effectiveness* - sobre o financiamento do desenvolvimento e a eficácia da ajuda. A estes, associam-se outros documentos como o *Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento* e a Estratégia UE para África, *A UE e África: Rumo a uma Parceria Estratégica*. Para além de outras metas intermédias, a UE estabelece uma meta colectiva de 0,33% do RNB até 2015.

É neste contexto internacional, que compromete doadores e parceiros num esforço comum, que a *Declaração de Paris* vem solicitar uma mudança das práticas de concessão da ajuda externa de forma a melhorar os resultados e impacto da ajuda, e promover, dessa forma, que todos os Estados contribuam com a sua quota-parte para prossecução dos ODM. Traduz, desta forma, um conjunto de compromissos - Compromissos de Parceria - que envolvem doadores e parceiros, num esforço comum para se atingir o objectivo de maior eficácia da ajuda. No final da primeira avaliação dos resultados do compromisso de Paris, a comunidade de doadores voltou a juntar-se, em 2008, no IIIº Fórum sobre a eficácia da Ajuda. Deste encontro saiu a *Agenda de Acção de Acra*, que traduz a necessidade de um progresso mais rápido e de melhores resultados na promoção da eficácia da ajuda. O IVº Fórum, que terá lugar em Busan, de 29 de Novembro e 1 de Dezembro de 2011, será um marco importante e um ponto de

viragem para a agenda global da eficácia da ajuda, assim como para o futuro da ajuda ao desenvolvimento. Este fórum será realizado com o propósito de analisar os resultados da avaliação do contributo da Declaração de Paris e da AAA para a eficácia da ajuda e desenvolvimento até 2010.

No entanto, o futuro da ajuda dependerá não só da sua eficácia mas, também, da sua coerência na contribuição para o desenvolvimento. A comunidade internacional tem reconhecido que dificilmente se conseguirão atingir os ODM e os compromissos traçados em Monterrey. A actual crise económica em que nos encontramos, principalmente na Europa, coloca em causa esses mesmos objectivos em relação a aumentos do volume da ajuda e poderá dar lugar ao aparecimento de visões proteccionistas e egocêntricas das relações com os outros. Desta forma, a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) aparece como um meio para atingir melhores resultados de desenvolvimento. Esta pressupõe e está, ao mesmo tempo, associada à concretização do ODM 8, ou seja, a uma parceria global para o desenvolvimento, com obrigações recíprocas entre países ricos e países pobres com o objectivo da distribuição equitativa dos benefícios da globalização. A CPD apela, assim, a uma conciliação dos interesses e valores concorrentes e conflituosos nas relações internacionais, em que a sobreposição de interesses depende do poder dos *stakeholders* e da sua vontade política, que em algumas áreas podem ser mais poderosos do que os interesses de desenvolvimento.

Portugal procurou responder ao compromisso assumido a nível internacional e europeu no sentido de uma transformação das práticas e procedimentos da ajuda externa. À semelhança dos restantes doadores, Portugal comprometeu-se a uma mudança das suas práticas, com vista a uma melhoria do impacto das suas actividades nos países parceiros. Este compromisso está presente no documento *Uma Visão Estratégica da Cooperação Portuguesa*, que define os valores, princípios, objectivos e o quadro institucional e de acção da cooperação portuguesa. Contudo, devido às exigências de consolidação do défice orçamental e da crise económica que se vive nos últimos anos, Portugal não tem conseguido manter os seus compromissos. Impõem-se, assim, novos esforços na promoção da eficácia e coerência com vista a racionalizar os recursos postos à disposição da APD. Neste sentido, Portugal precisa implementar a Resolução em matéria de CPD, resolver a sua questão de dispersão institucional e de recursos da sua APD, assim como do baixo peso político que a cooperação para o desenvolvimento assume no seio das suas políticas públicas.

O presente trabalho tem como finalidade analisar a importância da questão da coerência das políticas para o desenvolvimento na actual arquitectura da Ajuda. Mais especificamente, os seus objectivos são: identificar as principais linhas orientadoras da actual política de cooperação internacional para o desenvolvimento dando ênfase às suas principais características e contradições actuais, detectando os constrangimentos à eficácia da ajuda tanto no doador como no receptor; analisar o conceito de CPD, os obstáculos à sua concretização e formas de a promover; analisar a estrutura da cooperação portuguesa para os seus principais países parceiros, ou seja, países africanos de língua oficial portuguesa; de situar a política de ajuda portuguesa em relação à política de ajuda internacional, tendo em conta os compromissos traçados e a prática em curso na sua política externa de cooperação.

Do ponto de vista metodológico, recorreu-se essencialmente, à análise documental e de dados estatísticos.

No primeiro caso, procedeu-se à identificação e análise da literatura relevante para a problematização dos conceitos e teorias apresentados no quadro teórico, que serviram de fio condutor a todo o trabalho. Será dada especial atenção aos principais autores e teóricos sobre questões de cooperação internacional para o desenvolvimento, ajuda externa, coerência das políticas de desenvolvimento e cooperação portuguesa; aos trabalhos de pesquisa já realizados por instituições internacionais, bem como documentos oficiais produzidos pelas entidades nacionais, europeias e internacionais.

No que diz respeito aos dados estatísticos, estes tiveram como objectivo perceber a importância do nível da ajuda pública ao desenvolvimento desembolsado em relação aos compromissos assumidos mas, também, analisar a sua afectação geográfica e sectorial, tentando verificar a coerência entre os objectivos traçados e os alcançados.

A estrutura da presente dissertação está dividida em dois capítulos. No Capítulo I procedeu-se ao estudo dos principais instrumentos teóricos e conceptuais da política de cooperação internacional para o desenvolvimento, bem como à identificação do conceito de ajuda pública ao desenvolvimento. Pretende-se aqui fazer uma breve exposição da evolução da cooperação internacional para o desenvolvimento, dando ênfase às suas principais características e contradições actuais, detectando os principais constrangimentos à eficácia da ajuda tanto no doador como no receptor e a necessidade de uma maior coerência das políticas para o desenvolvimento.

Tendo em conta o contexto traçado no capítulo anterior, o Capítulo II pretende caracterizar a política de Cooperação Portuguesa e analisar a resposta de Portugal aos

compromissos internacionais, de forma a tornar a sua ajuda mais eficaz na persecução dos objectivos traçados. Aqui será feita uma breve análise do perfil da Cooperação Portuguesa, organização e estrutura institucional. Será feita uma breve análise da contribuição de Portugal para os ODM, eficácia e, principalmente, a coerência da ajuda. Por último, serão identificadas as principais recomendações feitas pela avaliação do CAD/OCDE à Cooperação Portuguesa em 2010 e traçados os principais constrangimentos e desafios que se colocam ao futuro dessa política.

CAPÍTULO I – A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

1. Uma breve análise de meio século de CID: Conceito, Origem, Motivações e Evolução

Those concerned with world poverty are particularly interested in types and forms of foreign aid from rich countries to poor countries, and to poor people, which help to address acute human suffering and which contribute to human welfare, poverty reduction and development...But what, more precisely, is development aid?
(Riddell, 2007:17)

1.1 O conceito

É difícil dissociar a história da cooperação para o desenvolvimento da história da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) pois esta última reflecte quer a evolução das teorias e dos modelos de desenvolvimento quer o contexto político e económico internacional do momento (Afonso, 2002: 1). Embora muitas vezes tratados como sinónimos, o conceito de cooperação é bastante mais abrangente, além de incluir a APD propriamente dita (cooperação técnica, ajuda alimentar, alívio da dívida, apoio ao orçamento, etc.), inclui ainda outros fluxos oficiais (empréstimos, créditos à exportação, etc.), donativos das Organizações Não-governamentais (ONG) e fluxos privados (investimento directo, empréstimos bancários, créditos privados à exportação, etc.). A melhor e mais actual definição de cooperação está presente no Acordo de Cotonou, que norteia as relações entre a UE e os países ACP:

Cooperation shall be directed towards sustainable development centred on the human person, who is the main protagonist and beneficiary of development; this entails respect for and promotion of all human rights. Respect for all human rights and fundamental freedoms, including respect for fundamental social rights, democracy based on the rule of law and transparent and

accountable governance are an integral part of sustainable development (CE, 2006: 9).

No entanto, é a expressão de APD a mais utilizada quando nos queremos referir às relações internacionais entre Estados, relações de cooperação entre os Países Desenvolvidos (PD) e Países em Desenvolvimento (PED).

A APD é a parcela mais importante dos fluxos oficiais e uma importante fonte de financiamento do desenvolvimento. O termo APD foi criado no quadro do CAD da OCDE em 1969, mas a sua definição mais precisa e que se tornou internacionalmente aceite surgiu em 1972.

ODA consists of flows to developing countries and multilateral institutions provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies, each transaction of which meets the following test: a) it is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective, and b) it is concessional in character and contains a grant element of at least 25 per cent (calculated at a rate of discount of 10 per cent) (CAD/OCDE, 1972: 252).

O que une estes dois conceitos é o facto de ambos terem por base o conceito de desenvolvimento. A ajuda e a cooperação para o desenvolvimento têm como finalidade comum a criação de condições favoráveis de forma a pôr fim a situações de carência estrutural criando para tal:

(...) mecanismos de compensação da fragilidade sócio-económica dos países mais pobres, cujo objectivo é o de possibilitar que esses países possam melhorar as suas condições, visando diminuir o fosso que os separa do mundo desenvolvido. O objectivo de desenvolvimento é, deste modo, a razão principal da adopção de planos e programas de cooperação e ajuda levados a cabo pelas instâncias governamentais, quer por organismos não oficiais, nacionais e internacionais (Rodrigues, 2006: 89).

Esta pode ser a motivação com carácter mais altruísta, humanitária e melhor aceite pela opinião pública. No entanto, fornece uma imagem muito incompleta da razão

porque os Estados com maior capacidade financeira ajudam, de forma voluntária, os que têm maiores dificuldades económicas e sociais. Os motivos e os interesses subjacentes à CID variaram ao longo do tempo, assim como variam de país para país e de actor para actor (Martinussen, 2003: 7). A concessão de ajuda é uma decisão política, desta forma os motivos que levam os governos a utilizar os fundos públicos depende das suas prioridades e interesses, que podem ir muito mais além do que os objectivos de desenvolvimento do país receptor. A maioria dos doadores atribui a ajuda tendo em conta um conjunto de vários motivos, como veremos mais à frente (ponto 3.2).

Na história da ajuda ao desenvolvimento muitos são os momentos em que as motivações estiveram, por um lado, entre o altruísmo, a solidariedade, a pobreza e, por outro, entre considerações de política e segurança nacional, económicas e comerciais. Nos últimos dez a quinze anos, tem-se dado cada vez mais importância aos motivos de preservação e melhoria do ambiente, à resolução dos problemas das migrações internacionais, dos fluxos de narcóticos, à redução do risco de epidemias como o HIV/SIDA e à luta contra o terrorismo (Degnbol-Martinussen, 2003: 9).

1.2 Do Pós-2.ª Guerra Mundial às vagas de descolonização em África

O fim da Segunda Guerra Mundial e o rápido processo de descolonização e independência, mudaram não só a configuração geográfica do mundo, como também das relações internacionais. É sobretudo após as duas grandes vagas de descolonização dos anos 1950 e 60 que emerge a problemática do subdesenvolvimento e a necessidade de ajuda às jovens nações independentes se torna mais marcante (Dias: 2004, 323). A transferência de recursos, sobretudo financeiros, com o objectivo declarado de ajudar ao desenvolvimento de países caracterizados por atrasos e carências a vários níveis em relação aos países mais avançados, ganha relevância a partir dessa década. As primeiras intenções de ajuda foram expressas na assinatura da Carta das Nações Unidas, em 1945, e no Plano Marshall, em 1948.

No primeiro momento, a Carta consagrou nas suas disposições¹ a realização de cooperação internacional de forma a resolver problemas internacionais de vários tipos.

¹ Artigo 1º da CNU, “Os objectivos das Nações Unidas são:(...) 3. Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário,

Para isso, foi criando e adaptando estruturas específicas de apoio em várias áreas de actuação, com principal objectivo a ajuda ao desenvolvimento nos países do hemisfério Sul. Exemplos disso foram a criação do Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outras agências, que põem em prática todas as vertentes da ajuda que a ONU concede: ajuda financeira, ajuda alimentar e ajuda técnica (Rodrigues, 2006: 4).

No segundo caso, trata-se do primeiro projecto de cooperação entre um Estado soberano e independente e um grupo de Estados soberanos e independentes. Proposto pelo ministro dos negócios estrangeiros americano George C. Marshall, o Plano Marshall, como ficou conhecido, teve início em 1948 e o seu principal objectivo era a reconstrução da Europa, que se encontrava devastada pela guerra, e não propriamente o desenvolvimento de países menos avançados. As motivações subjacentes a este plano eram, sobretudo, de defesa da segurança nacional e dos interesses comerciais dos Estados Unidos da América (EUA), por forma a travar a expansão do comunismo à Europa Ocidental e beneficiar da posterior abertura económica do espaço europeu (Degnbol-Martinussen, 2003: 8). Com o intuito de ajudar na coordenação e na distribuição dos fundos do Plano Marshall e promover a cooperação entre os países europeus, foi criada a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE).²

Com o início do movimento independentista dos anos 60, surge na comunidade internacional um conjunto de jovens nações carentes de infra-estruturas, meios de financiamento e com uma elite política pouco preparada para a governação e administração dos seus territórios, que desvia todas as atenções para esta nova realidade, os Países em Vias de Desenvolvimento (PVD) (Monteiro, 2001: 23). A característica comum a quase todos os países recém-descolonizados era a pobreza das suas populações e o subdesenvolvimento das suas economias, novas questões que passam a ser colocadas nos grandes fóruns internacionais, principalmente devido aos apelos para a constituição de uma ordem económica internacional (Cravinho, 2002: 173).

Em 1960, EUA e Canadá juntam os Estados-membros (EM) da OECE e assinam uma nova Convenção, dando origem à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) em 1961. O seu principal objectivo seria

promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião;"

² Esta organização perseguiu outros objectivos complementares: criação de uniões aduaneiras e de zonas de comércio livre, promoção de políticas de melhoria das condições de trabalho e da produtividade da mão-de-obra e a promoção do reforço das relações económicas entre os EM e os EUA.

influenciar a política económica, comercial e social dos seus membros com os países recém independentes e promover a ajuda ao desenvolvimento no mundo inteiro, estimulando investimentos nos países em desenvolvimento. De forma a coordenar e melhorar a eficácia dessa Ajuda concedida pelos EM é criado, em 1961, o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) (Rodrigues, 2006: 45).

Contudo, os anos que se seguem, de forte clivagem entre duas ideologias políticas diferentes que irão opor Leste e Oeste, vão determinar toda a política de ajuda e os países beneficiários dessa ajuda. Tendo por fundamento a segurança nacional, a ajuda Americana terá como destinatários, durante o período da Guerra-fria a até aos anos 90, países em risco de ficarem sobre influência do bloco comunista. Apesar de ter incutido na comunidade americana a obrigação moral de ajuda aos países menos desenvolvidos, esta não terá em conta, neste período, as reais necessidades de apoio ao desenvolvimento sentidas na época.

A ajuda concedida, na sua maioria bilateral, irá reflectir os interesses políticos e geoestratégicos das duas grandes potências existentes de forma a manter alianças e exercer influência política, mas também o interesse na promoção do comércio e investimento externo. O paradigma dominante nesta primeira fase de ajuda centrava-se principalmente no crescimento económico, com base indispensável para sustentar o processo de desenvolvimento económico. Esta perspectiva apoiava-se no chamado modelo de Harrod-Domar³. De acordo com os seus resultados teóricos, a taxa de crescimento da economia seria tanto maior quanto maior fosse a proporção do produto destinado ao investimento, ou seja, a poupança. Desta forma, só se poderia promover o desenvolvimento através da injeção de recursos provenientes do exterior, fazendo face à escassez de poupança interna, típica dos países menos desenvolvidos, e proporcionando o investimento em capital e conhecimento para acelerar o processo de crescimento económico. Estas teses foram influenciadas pelo êxito do Plano Marshall para a recuperação económica europeia e partiram do pressuposto que as mesmas se aplicariam aos então emergentes países do Terceiro Mundo. Nesta época a pobreza já começava a constituir uma ameaça à paz mundial e alvo de preocupação por parte do Ocidente, visto as teses marxistas se estarem a expandir e a encontrar maior receptividade por parte das sociedades mais pobres.

³ As teorias do crescimento foram desenvolvidas pelo inglês Roy Harrod e pelo americano Evsey Domar, em 1939. Dadas as suas semelhanças os economistas acabaram por cruzá-las no que ficou conhecido pelo modelo Harrod-Domar.

1.3 Aparecimento do “Terceiro Mundo” e dos projectos sectoriais da ajuda

É num clima de descontentamento em relação à política colonial seguida pelas metrópoles europeias, de reivindicação nacionalista por parte das colónias e de plena guerra ideológica Leste-Oeste que aparece o conceito de Terceiro Mundo. O termo foi adoptado oficialmente durante a Conferência de Bandung⁴ e pretendia dar voz aos Países do Sul, chamar a atenção para os seus problemas e apresentar uma terceira via para o desenvolvimento, entre capitalismo e socialista, o não-alinhamento e aproveitamento em benefício próprio do conflito mantido pelos dois blocos do hemisfério norte. No entanto, na memória colectiva de muitos povos do Terceiro Mundo ainda estavam bem presentes os horrores da escravidão e das políticas de pendor racial das antigas potências coloniais, o que abriu portas à entrada do bloco socialista nos jovens países saídos da guerra. É principalmente na década de 60 que este movimento dos não-alinhados ganha fôlego, com o surgimento do processo de independência da maioria dos países africanos. O que se queria não-alinhado acabou por se tornar num movimento marcadamente anticolonialista e se deixar influenciar pelo oportunismo político do Leste, aproximando-se às teses marxistas. Para dissuadir os países pobres tentados pelo comunismo, W. Rostow publica, em 1960, “As etapas do crescimento económico: Um manifesto não comunista” que defendia que o desenvolvimento, em todos os países, é uma passagem de fase para fase (num total de cinco) da sociedade tradicional para a sociedade moderna, em que o consumo de massas é a última fase. Segundo Rostow, o desenvolvimento requer um investimento substancial em capital durante a fase de *take-off*, que estima ser entre 10 a 15 anos e na qual a ajuda externa tinha um papel importante a desempenhar. Para as economias dos países menos desenvolvidos crescerem, as condições adequadas para tal investimento teria de ser criado (Sangreman, 2009: 29). Desta forma, a ausência de poupança e investimento nos países menos desenvolvidos implicava a intervenção externa para

⁴ Entre 18 e 24 de Abril de 1955, reuniram-se na Conferência de Bandung, na Indonésia, os líderes de vinte e nove Estados asiáticos (Afeganistão, Arábia Saudita, Birmânia, Camboja, Laos, Líbano, Ceilão, República Popular da China, Filipinas, Japão, Índia, Paquistão, Turquia, Síria, Israel, República Democrática do Vietnam, Irão, Iraque, Vietnam do Sul, Nepal, Iémen do Norte) e africanos (Etiópia, Líbia, Libéria e Egipto) perfazendo uma população total de 1 350 milhões de habitantes. O objectivo era a promoção da cooperação económica e cultural afro-asiática, como forma de oposição ao que era considerado colonialismo ou neocolonialismo dos EUA, da União Soviética ou de outra nação considerada imperialista.

acabar com o “círculo vicioso de pobreza” a que estavam destinados, pois só com os seus recursos internos não lhes seria possível evoluir nas etapas de desenvolvimento (Sangreman, 2003).

A década de 1960 foi considerada pela ONU como a primeira década para o desenvolvimento, com o intuito de começar a estabelecer objectivos quantitativos para o desenvolvimento. É fixada assim uma meta de crescimento para os PVD em cada ano de 5% do rendimento nacional, devendo os PD afectar 1% do seu PIB à Ajuda ao Desenvolvimento. Apesar do ambiente de solidariedade internacional que se vivia, tanto o conceito de desenvolvimento, ainda sinónimo de crescimento económico, como o de ajuda eram muito vastos e imprecisos. A ajuda externa era direccionada através de projectos de médio/longo prazo em diferentes sectores, reflectindo-se em variadas formas de transacções públicas e privadas (doações), empréstimos em condições de mercado, subsídios e investimentos. *Este primeiro paradigma associado aos projectos sectoriais caracterizava-se pela sua dimensão prática, traduzida em teorias, políticas e modelos da economia do desenvolvimento articulado com a convicção de que o Estado era a única entidade interveniente dominante no “campo” da Cooperação nos países receptores da ajuda. Acreditava-se que os Ministérios Receptores tinham capital suficiente para tomar eficaz a planificação nacional e regional, a prioridade à modernização das estruturas físicas, da agricultura e da indústria, da educação e da saúde* (Sangreman, 2009: 40).

A ajuda ao desenvolvimento passou também a ser um importante instrumento da Guerra-fria, com os países europeus, antigas potências coloniais, a adoptarem políticas de ajuda de forma a defender as suas ex-colónias e, ao mesmo tempo, a proteger as suas ligações com estes países para garantirem os interesses económicos que aí detinham, como principais fontes de matérias-primas para as indústrias europeias. Contudo, o modelo falhou e teve, apesar do um significativo aumento da ajuda, efeitos contrários aos esperados, agravando as condições económicas e sociais dos PVD.

A primeira metade da década de 70 ficou marcada pela tentativa de afirmação dos PED, apelando ao estabelecimento de uma Nova Ordem Económica Internacional (NOEI), na qual incluíam a ideia de Cooperação Sul-Sul como modelo de desenvolvimento endógeno em que os países se protegeriam uns aos outros através do desenvolvimento regional, utilizando os seus recursos próprios para satisfação das necessidades básicas. Nesta segunda década do desenvolvimento, assim considerada pela ONU, assiste-se igualmente a uma reorientação da política oficial da ajuda por

parte dos doadores para a satisfação das necessidades básicas da população, para a dimensão social do desenvolvimento. A natureza do processo de desenvolvimento ganha assim uma maior importância e a luta contra a pobreza emerge como o elemento central dos programas de ajuda. Esta mudança deveu-se às evidentes falhas do modelo económico seguido, pois a relação entre Ajuda/poupança e a correlação entre Ajuda/crescimento começam a revelar-se fracas. O modelo dos projectos sectoriais começou a revelar-se insuficiente para fazer face aos problemas com a dívida externa dos países, principalmente na África Subsaariana (p. 41).

Para confirmar este fracasso, nesta década assiste-se a duas tendências antagónicas: duas crises do petróleo e a queda dos preços das matérias-primas, o que requer disponibilidade imediata de recursos para compensar esta queda, num primeiro momento recorrendo a empréstimos e ajuda às importações junto do FMI e posteriormente, já nos anos 80, via empréstimos de ajustamento estrutural do BM. De facto, a partir de 1973, por efeito da crise económica generalizada, as disparidades entre ricos e pobres ao invés de diminuírem, aumentam. Os doadores, igualmente afectados pela crise, diminuem os valores da sua ajuda de 1% para 0,7% do PIB e sentem uma maior necessidade de controlar, de forma mais eficaz, a ajuda concedida, o que levou a uma rápido crescimento da Ajuda multilateral⁵ e melhoria das capacidades técnicas e administrativas das instituições responsáveis pela concretização da ajuda. No final da década, a situação torna-se preocupante. O aparecimento, quase em simultâneo, de desequilíbrios nas balanças de pagamentos, subida do preço do petróleo, grande valorização do dólar, subida das taxas de juro e o crescente endividamento externo reorientam a Ajuda, no início dos anos 80, em favor dos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE). O resultado foi o condicionamento das ajudas por parte do FMI e do BM à implementação de políticas económicas por si impostas, pois o subdesenvolvimento passa a ser considerado como uma consequência de condicionalismos de ordem interna nos países receptores.

⁵ Existem 2 tipos de origem da ajuda, bilateral e multilateral, que se distinguem conforme seja fornecida directamente por um Estado ou canalizada através de organizações internacionais. Os recursos dos organismos internacionais provêm de contribuições dos diferentes países e de subscrições de capital (quotas) dos seus membros e são fornecidos aos países receptores sob a forma de donativos ou empréstimos concessionais. (Moreira, 2005: 37)

1.4 Os Programas de ajustamento estrutural/ condicionalidade da ajuda

Nos anos 80 é proclamada, tal como nos decénios anteriores, a terceira década do desenvolvimento, cujo objectivo a alcançar pelos países doadores é a atribuição de apenas 0,15% do seu PNB aos Países Menos Avançados (PMA)⁶. Os efeitos da crise económica internacional desta década alteram radicalmente o ambiente de cooperação, o que se traduz na diminuição dos fundos disponibilizados à APD e num aumento dos níveis de exigência em termos dos seus resultados por parte das instâncias políticas, dando início a uma maior racionalização e à coordenação internacional entre as instituições de cooperação (Afonso, 2002). Por sua vez, nos países destinatários da ajuda, aumenta a desilusão para com as políticas de desenvolvimento. Desta forma, assiste-se à afirmação, muito por pressão da Administração norte-americana, de teses liberais cada vez mais agressivas no seio das instituições de *Bretton Woods* e, por contágio, em algumas agências do sistema das NU. Os países doadores são então influenciados pela convicção de que as forças de mercados livres e da privatização da actividade económica são formas mais eficientes de os países crescerem, o que colocaria os países pobres no caminho de um crescimento económico auto-sustentado. Por sua vez, esperava-se que este crescimento trouxesse posteriormente melhorias na saúde, educação, habitação e no acesso às infra-estruturas básicas de água e saneamento, libertando a população da pobreza. Esta é a fase de ouro do *Consenso de Washington* (Anexo I) e dos PAE, conjunto de medidas ou regras básicas que vão desde uma rigorosa disciplina fiscal, à redução dos gastos públicos, abertura dos mercados e eliminação de restrições ao investimento directo estrangeiro, como forma de promover a reforma das políticas internas dos PVD, reduzir os seus défices e impulsionar o desenvolvimento. A confiança nas capacidades do Estado em promover esse desenvolvimento diminui⁷, passando a considerar-se excessiva a intervenção do governo na economia e como um entrave ao desenvolvimento. Mas, o principal interlocutor e responsável pela aplicação dos PAE continua a ser o Estado que, como

⁶ Os PMA são um grupo de 50 países classificados pelas Nações Unidas como sendo os mais pobres do mundo. Trinta e quatro desses países situam-se em África. Aproximadamente 600 milhões de pessoas vivem nestes países.

⁷ O elevado nível de corrupção e a existência de dispendiosos “elefantes brancos” que em nada contribuíam para o progresso económico do país e melhoria das condições de vida da população contribuíram para esta situação.

condição para receber ajuda, terá de demonstrar empenho em honrar os compromissos. Pretendia-se, desta forma, “menos e melhor Estado”, ou seja, mais mercado, atribuindo uma maior importância às exportações.

Uma “nova” economia do desenvolvimento moldou, assim, a política de cooperação dos anos 80 e seguintes. A APD passa a ser encarada como a melhor solução para o desenvolvimento dos países receptores e, com a crise da dívida, com o papel de salvar o Sistema Monetário Internacional, permitindo que os PVD endividados honrassem parte dos compromissos das suas dívidas, ao mesmo tempo que estimula à implementação das políticas de ajustamento estrutural, associadas à condicionalidade de política económica dos empréstimos promovidos pelo FMI e BM. Esta foi a década de passagem para a Ajuda a programas sectoriais, em que as transferências eram feitas maioritariamente sob a forma de apoio ao orçamento. A intenção desta alteração prende-se com a tentativa de melhorar a eficácia da Ajuda, pressionada por uma opinião pública, nos países doadores, cada vez mais descontente com os seus resultados na redução da pobreza e melhoria das condições de vida nos países receptores. É desta forma que emergem as ONG, agora vistas como organizações capazes de fornecer Ajuda de modo mais rápido e eficaz do que as agências bilaterais, especialmente em situações de emergência humanitária. No entanto, os anos 80 ficaram conhecidos como a década perdida do desenvolvimento: recessões económicas, aumento das disparidades entre os PD e PVD, registo de situações de crescimento negativo e aumento da fome e miséria humana em África. Os próprios PAE, tendo como corolário o liberalismo económico para atingir o desenvolvimento, falharam no seu objectivo. Ao recorrerem à redução de subsídios aos preços dos bens essenciais de consumo e contracção da despesa pública orientados para a educação e saúde, atingiram sobretudo as populações mais pobres.

1.5 Fim da Guerra-fria e a abordagem das capacidades

Os anos 90 trazem uma nova realidade geopolítica e, igualmente, alteração na política de cooperação para o desenvolvimento. Do fim da Guerra-fria, com um efeito destabilizador na Europa de Leste, à crise económica global, que põe em causa a estrutura de funcionamento do sistema mundial, muitas vão ser também as mudanças na Ajuda.

(...) the dismantling of Berlin Wall symbolized the end of the East-West divide and hence, for some, the end of the need for aid (Riddell, 2007:38).

Com o fim das motivações estratégicas que alimentaram o conflito por mais de 40 anos, assiste-se não só a uma diminuição dos fluxos da Ajuda como à perda da sua importância na promoção do desenvolvimento. O primeiro motivo está relacionado com o cansaço da Ajuda associado aos fracassos na elaboração e implementação dos PAE, quer pelos países doadores quer pelos receptores, que torna a opinião pública menos receptiva, mais crítica e exigente nos resultados. Desta forma, apesar da luta contra a pobreza se ter fortalecido nos anos 90, os fluxos de APD continuaram a diminuir. Isto leva a um aumento dos fluxos privados, em particular o Investimento Directo Estrangeiro (IDE), tornando-se uma das principais fontes de financiamento do mundo em desenvolvimento.

Em segundo lugar, o colapso do bloco soviético deu legitimidade e validade internacional às formas de regulação política (democracia liberal) e económica (economia de mercado), características do liberalismo ocidental. Com o final da Guerra-fria, deixou de fazer sentido o apoio a regimes autoritários pró-ocidentais, tornando-se premente a necessidade de reformas internas; por outro lado, algumas repúblicas da ex-URSS e antigas economias planificadas do Leste da Europa iniciaram os seus processos de transição democrática e para a economia de mercado. Assim, a problemática da governação emergiu como uma questão central na agenda do desenvolvimento. É este novo contexto político, de preponderância dos modelos organizativos do ocidente, que aparece como elemento de referência na formulação ou reformulação dos objectivos e prioridades na concessão de ajuda (Oppenheimer, 1998). Na sequência das fortes críticas, o BM e o FMI sentem a necessidade de reavaliar os resultados decepcionantes das experiências dos PAE tradicionais e adoptam abordagens mais participativas na definição das políticas económicas e sociais da redução da pobreza. Ao condicionamento económico vem juntar-se agora o condicionamento a nível político, democracia ou um patamar mínimo de organização burocrática, boa governação e Direitos Humanos.

As principais fontes de novas ideias e abordagens sobre a Ajuda têm sido as NU e o BM. Os Relatórios de Desenvolvimento Humano, publicados desde 1990 pelo PNUD, usaram a abordagem das capacidades de Amartya Sen como estrutura

conceptual para a construção de um novo paradigma, o do desenvolvimento humano (Fukuda-Parr, 2003). Este novo paradigma traça as prioridades para os anos 90 no que diz respeito à promoção do desenvolvimento, realçando a necessidade de centrar a ajuda em áreas que contribuam directamente para desenvolver as capacidades locais, nos sectores público e privado, de forma a aproveitar ao máximo as competências existentes localmente, e para reforço/desenvolvimento das capacidades humanas e institucionais. Havia a necessidade de encontrar uma “medida” do desenvolvimento que não se alheasse aos aspectos sociais da vida humana, como é o caso do PNB. Dando início ao cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano⁸ (Sangreman, 2003).

O Consenso de Washington começa assim a ser posto em causa e a ser alvo de duras críticas por vários autores, tais como Paul Krugman, Joseph Stiglitz e Simon Maxwell. Estes são unânimes em afirmar que o Consenso consistia num conjunto de políticas neoliberais com obsessão no funcionamento eficiente dos mercados e convicção da sua aplicabilidade a todos os países e situações. Para Stiglitz, um dos principais críticos do Consenso de Washington, uma das grandes falhas do Consenso é a primazia da abordagem macroeconómica em detrimento das questões inerentes ao desenvolvimento humano e social. As consequências desastrosas da sua aplicação começaram a surgir na segunda metade dos anos 90 com as sucessivas crises na América Latina e a crise asiática com efeitos multiplicadores nas economias mais pobres. É a partir do exemplo prático destes países, principalmente dos países da América Latina, para os quais foram desenvolvidas as políticas do Consenso, que Stiglitz percebe que o crescimento económico *per se* não potencia o desenvolvimento em todas as suas vertentes: económica, política, social e ambiental (Stiglitz, 1998b). A definição das políticas económicas devem ter em atenção a complexidade social de cada país e não servir de receita única para todos os casos. O desenvolvimento deve ser visto como processo particular de cada nação, isto é, cada uma possui a sua própria trajectória para o desenvolvimento. Stiglitz defende, então, que se deve alargar o consenso para a área não económica, de forma a promover o desenvolvimento sustentável, equitativo e democrático, que depende da existência de instituições fortes e credíveis, capazes de implementar as políticas de forma eficaz e de trabalhar em prol do interesse colectivo. A mudança não deveria ser imposta de fora, esta requer “apropriação”/liderança por parte

⁸ Para mais informações sobre o IDH e a construção de outros índices de desenvolvimento consultar: Damásio, Bruno e Mah, Luís (2011), *Das limitações do PIB enquanto indicador às necessidades de medição dos níveis de Desenvolvimento*, CEsa, Lisboa. Disponível em: http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/WP89.pdf.

dos países receptores na implementação das suas estratégias nacionais de desenvolvimento, uma maior participação das comunidades locais, uma parceria e diálogo sobre as políticas para melhorar as relações entre doadores e receptores (Gore, 2000: 799). Stiglitz contribui, assim, para o desenvolvimento de um paradigma complementar ao do Consenso de Washington que ele próprio denomina de Pós-Consenso de Washington.

1.6 Do 11 de Setembro até hoje

Tackling terrorism has challenged strategists, security experts, intelligence analysts and political leaders for centuries. While the causes of international terrorism are complex, there are connections with development arenas, actors and issues. Consequently, the international community, aid organisations, governments, the European Union, the United Nations system and the OECD have recently embarked on a series of reflections on how to best support global efforts to combat terrorism (Richard Manning, Presidente do CAD, 2003).

Se nos anos 90 assistimos a uma diminuição das razões de segurança nacional para fornecer Ajuda, os acontecimentos do 11 de Setembro e pós-11 de Setembro alteraram as suas motivações. A Ajuda passou a incluir um conceito mais amplo de segurança nacional como motivação.

O terrorismo é uma forma de conflito violento e a prevenção de conflitos é parte integrante das políticas de ajuda ao desenvolvimento. A cooperação para o desenvolvimento tem um papel importante a desempenhar para ajudar a privar os terroristas de apoio popular e alterar as condições das quais os líderes terroristas se alimentam e exploram. Os doadores podem reduzir o apoio ao terrorismo, trabalhando em prol da prevenção das condições que dão origem a conflitos violentos, em geral, que convencem grupos descontentes da população a abraçar o terrorismo pois não têm outras alternativas (OCDE, 2003: 11).

O terrorismo alimenta-se dos aspectos negativos da globalização, o comércio ilícito de matérias-primas para fins privados, a produção e o tráfico de droga e corrupção, que ajudam a financiá-lo, enquanto as redes financeiras lavam o dinheiro em

certos paraísos financeiros e fiscais. Aqui o problema é a inadequação e deficiência da *governança* global, pública e privada, ressaltando a necessidade de continuar a reforçar a legislação, normas e fiscalização para que a globalização financeira não seja portadora de riscos inaceitáveis.

O ano de 2001 alertou para a necessidade de um desenvolvimento mundial sustentável - o desenvolvimento sustentável para todos e em todas as suas dimensões, como parte do processo de globalização. A comunidade internacional ganhou uma melhor compreensão da magnitude da tarefa e a urgência de persegui-la de uma forma constante, como parte da governança, através de uma vontade política comum. Sabemos hoje que sem desenvolvimento não pode haver redução acentuada e duradoura da pobreza nos países mais pobres. Respostas sociais e exercício dos direitos não é suficiente sem um crescimento económico que beneficie os mais pobres - o desenvolvimento impulsionado pela iniciativa de todos, pelo comércio e pelo investimento. Invertendo os termos, não pode haver desenvolvimento sem redução da pobreza e sobrevivência em meio de insegurança, vulnerabilidade, exclusão e falta de rumo não é propício ao desenvolvimento. Sabemos também que não pode haver desenvolvimento que não envolva a globalização. A abertura, a liberalização, a participação no comércio e investimento, a partilha de conhecimentos e acesso aos sistemas de informação são ingredientes essenciais para o desenvolvimento. Invertendo novamente os termos, não pode haver globalização universalmente benéfica e inclusiva sem desenvolvimento. Os benefícios que poderão ser obtidos a partir deste, em termos de paz e segurança, gestão sustentável e eliminação dos males públicos globais - tráfico, drogas e corrupção - dependem disso. A apropriação e a responsabilidade não podem ser decretadas, mas sim exercidas. A diminuição das vulnerabilidades e o fortalecimento das capacidades não são alcançados apenas com compromissos, requerem acção.

Segundo recomendações do CAD/OCDE, os doadores devem trabalhar em conjunto para articular claramente os seus papéis no combate ao terrorismo de forma a:

- 1) apoiar a estabilidade estrutural de longo prazo, implementando os ODM, aumentando os orçamentos da Ajuda e a sua eficácia, para que esta não se torne um instrumento de interesses que não contribuem para o desenvolvimento;
- 2) dissuadir os grupos descontentes de abraçar o terrorismo e outras formas de conflitos violentos, apoiando o desenvolvimento dirigido pela comunidade para construir a capacidade desta para resistir às ideologias religiosas e políticas extremas com base na violência; criar oportunidades de emprego e educação aos jovens de forma a prevenir o aparecimento de

jovens frágeis e desprivilegiados que são os principais alvos das organizações terroristas; aumentar o foco na transição das pessoas para fora da pobreza, evitando as situações de desigualdade e exclusão ; 3) privar os grupos ou indivíduos dos meios para realizar actos terroristas, reforçando a governação e as suas instituições (sistema financeiro, segurança e justiça pois ajudará a impedir o apoio ao terrorismo), a democratização e modernização dos sistemas de valores locais (os doadores devem conhecer as sensibilidades políticas, religiosas e culturais ao transferir o modelo "ocidental" para culturas não-ocidentais); reforçar a capacidade do sector privado, reguladores bancários e dos Ministérios das Finanças de forma a reduzir as oportunidades de corrupção, lavagem de dinheiro, tráfico ilícito de drogas, armas, pessoas e locais para o financiamento do terrorismo; estar envolvidos e trabalhar em países frágeis, vulneráveis a conflitos que podem, involuntariamente, aumentar as oportunidades para actividades criminosas e campos de treino de terroristas; melhorar as relações com a diáspora, e 4) promover a política de coerência, a complementaridade e a consistência dos governos e no âmbito do sistema multilateral, fazendo da globalização um processo "inclusivo" de forma a reduzir o apoio ao terrorismo; o foco nos direitos humanos precisa ser mais tangível e visível, como base da ajuda externa (OCDE, 2003).

2. A actual política de ajuda: um novo paradigma

Em 2004, James Wolfensohn, Presidente do Banco Mundial, afirma:

(...) the Washington Consensus has been dead for years. It has been replaced by all sorts of other consensuses. (Maxwell, 2005: 1)

Embora considerado durante vários anos como paradigma dominante e internacionalmente aceite nas grandes organizações e instituições financeiras, o *Consenso de Washington* deixa de servir oficialmente de base à orientação político-ideológica da Ajuda internacional. Tendo inspiração na visão estritamente económica e liberal que triunfou durante a década de 80, seguia a linha orientadora que guiou os PAE. Mas com o fraco desenvolvimento registado nos países africanos e com o crescimento insustentável da dívida dos PED, o *Consenso* passou a ser visto como um

diagnóstico e uma receita a seguir em todos os casos, independentemente da realidade em causa (embora inicialmente definido apenas para os países da América do Sul).

O documento de John Williamson de 1990, divulgado internacionalmente como o *Consenso de Washington* (Anexo I), demonstrava uma preocupação com a gestão macroeconómica e financeira e estabelecia dez pontos relacionados com política monetária e fiscal, taxa de câmbio e comércio. Nada era dito sobre APD ou política de desenvolvimento embora tenha servido de argumento de condicionalidade da APD durante largos anos (Maxwell, 2005: 1).

As críticas da UNICEF no seu *Ajustamento com rosto humano*, em 1987, bem como o Relatório Brundtland, elaborado pela ONU, com o conceito de desenvolvimento sustentável⁹, vieram por em causa este paradigma, pois não resolvia os problemas das desigualdades crescentes e do agravamento da pobreza, uma vez que as políticas de equilíbrio das contas públicas e da balança de pagamentos destinadas a estimular o crescimento não permitiam melhorar a qualidade de vida das populações, conforme as expectativas iniciais (Sangreman, 2003).

Em 1998, Joseph Stiglitz (1998a) propõe igualmente uma revisão alertando para a necessidade de reflectir acerca da qualidade das instituições e da falta de interligação entre a economia nacional e o sistema internacional. O *pós-Consenso de Washington*, da autoria de Stiglitz, aparece como uma revisão do anterior consenso mas mesmo assim considerado incompleto. Para Maxwell, a alternativa é a “meta-narrativa” (Anexo II), que tem em conta todas as revisões e críticas e vai buscar elementos da filosofia e das prioridades subjacentes aos ODM.

A meta-narrativa dá uns passos na definição da agenda e do discurso do desenvolvimento internacional. Assim, para além de expandir inevitavelmente os pontos de Williamson coloca a ênfase nos ODM como enquadramento geral da cooperação para o desenvolvimento. Os pontos adicionados pela meta-narrativa fazem a ligação entre os Objectivos, os planos nacionais de redução da pobreza e a política macroeconómica (incluindo o comércio), gestão pública da despesa e harmonização da Ajuda no sentido de reforçar a boa governação e as boas práticas políticas (Maxwell, 2005: 1).

⁹ *The satisfaction of human needs and aspirations in the major objective of development(...) Sustainable development requires meeting the basic needs of all and extending to all the opportunity to satisfy their aspirations for a better life.* Disponível no Relatório Brundtland em: <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I>.

2.1 Os compromissos políticos

2.1.1 Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio: uma nova agenda para o desenvolvimento

PRSP-cum-MDGs constitute a new paradigm that has replaced the structural adjustment paradigm, which in turn replaced a previous project modality paradigm (Renard, 2006: 6).

Em Setembro de 2000, os 189 Estados-Membros da Assembleia Geral das NU adoptaram a Declaração do Milénio¹⁰ que veio lançar um processo decisivo da cooperação global no século XXI. Nela foi dado um enorme impulso às questões do Desenvolvimento, com a identificação dos desafios centrais enfrentados pela Humanidade no limiar do novo milénio, e com a aprovação dos denominados ODM¹¹ pela comunidade internacional, a serem atingidos num prazo de 25 anos (IPAD, 2004).

Quadro 1: Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

Objectivo 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome

Objectivo 2. Alcançar a educação primária universal.

Objectivo 3. Promover a igualdade do género e capacitar as mulheres.

Objectivo 4. Reduzir a mortalidade infantil.

Objectivo 5. Melhorar a saúde materna.

Objectivo 6. Combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças.

Objectivo 7. Assegurar a sustentabilidade ambiental.

Objectivo 8. Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

O acordo dos ODM foi o culminar de uma série de Cimeiras e Conferências Mundiais importantes realizadas durante a década de 90¹². Aqui foram apresentados os

¹⁰ Disponível em: <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>

¹¹ Consultar Anexo III

¹² As Cimeiras Mundiais a destacar são:

1990 - Conferência Mundial sobre a Infância (Nova Iorque)

1992 - Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento - Cimeira da Terra (Rio de Janeiro)

1993 - Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, Áustria)

1994 - Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento (Cairo)

principais objectivos da Agenda do Desenvolvimento, tomando maior relevo na Assembleia Geral das NU de 2000. Os ODM sucedem, reforçam e complementam os Objectivos Internacionais para o Desenvolvimento¹³.

São oito objectivos interdependentes com metas e indicadores muito específicos que, embora não perfeitos e sujeitos a diversas críticas, têm sido assumidos como a linha orientadora para a política de cooperação para o desenvolvimento. A erradicação da pobreza extrema é o objectivo central a ser alcançado, o que implica a promoção de sinergias entre os PD e os PED, numa óptica responsável, solidária e de partilha. O ODM 8 – Estabelecer uma Parceria Global para o Desenvolvimento – serve de enquadramento à acção dos PD para ajudarem os países parceiros a alcançarem os restantes Objectivos (1 a 7). Enquanto os países pobres concordaram em implementar políticas com vista a alcançar os ODM e ainda a melhorar a sua própria governação, transparência e prestação de contas. Em troca, os países ricos concordaram em apoiar os países em desenvolvimento no esforço de atingirem os ODM, aumentando a ajuda e melhorando a sua qualidade, eficácia, previsibilidade e coerência.

Os ODM podem ser reconhecidos como um novo paradigma da CID. Depois de várias décadas de cooperação inspiradas por diferentes motivações e instrumentos, no novo milénio, os ODM revelam-se a linha orientadora. Com a “morte” do *Consenso de Washington* e depois de vários anos de “fadiga da Ajuda”, os ODM vieram dar um novo impulso à cooperação para o desenvolvimento. Os ODM reintroduziram a questão da redução da pobreza e do desenvolvimento humano no centro da atenção. No entanto, os ODM por si só não traçam nenhuma estratégia para atingir esses objectivos, não dizem nada sobre qual a combinação de políticas mais eficaz para promover a realização simultânea das metas (Hulme, 2010: 147).

Outro dos importantes elementos da nova agenda da ajuda são os *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP), que traduzem o conceito de uma estratégia integrada de desenvolvimento nacional com foco explícito na redução da pobreza e da realização dos outros ODM. Estes foram feitos para serem abrangentes, para assegurar

1995 – Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social (Copenhaga)

1995 – 4.ª Conferência Mundial sobre as Mulheres (Beijing)

1996 – 2.ª Conferência sobre Assentamento Humano – Habitat II (Istambul)

1996 – Conferência Mundial sobre Alimentação (Roma)

¹³ Adoptados na 34.ª Conferência de Alto Nível do CAD entre 6 e 7 de Maio de 1996, em Paris, cujo objectivo era tornar a assistência ao Desenvolvimento mais responsável. O documento que materializa os Objectivos Internacionais para o Desenvolvimento intitula-se *Shaping the Twenty-First Century – The Contribution of Development Co-operation* e está disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf>.

uma maior coerência entre políticas económicas e sociais e para servir de suporte ao posicionamento dos doadores em relação às estratégias de desenvolvimento definidas a nível nacional (UN, 2010a: 19-20). Os PRSP surgiram na década de 90 perante a constatação de que a abordagem do ajustamento estrutural estava a ter consequências nefastas para o agravamento da pobreza e da desigualdade nos países em desenvolvimento, não resolvendo a questão do elevado endividamento externo (Renard, 2006: 5). Criados em 1999, pelo FMI e BM, como exigência para o perdão da dívida aos países pobres altamente endividados (PPAE), os PRSP tornaram-se no principal documento para obtenção de financiamento externo (Radelet, 2004: 4).

Desde logo, os ODM e os PRSP começaram a ser vistos como partes de um novo consenso. Os ODM são apresentados como objectivos universais e metas para a redução da pobreza, a abordagem dos PRSP como forma de os realizar ao nível de cada país. A referência aos ODM começaram a aparecer reiteradamente nos documentos dos doadores sobre estratégias de redução da pobreza e são apresentados, frequentemente, como objectivos fundamentais que devem orientar a própria tomada de decisão no contexto das estratégias de redução da pobreza de cada país. Existe, desta forma, uma sugestão implícita de que as duas abordagens são complementos naturais, sendo os PRSP uma tradução feita por cada país dos ODM (Renard, 2006: 8). No entanto, há incoerências gritantes entre a abordagem dos PRSP e dos ODM, os dois principais componentes da nova agenda global para o desenvolvimento.

Em relação aos ODM, embora encarados como um consenso internacional, este mínimo denominador comum encontrado pela ONU não escapa às críticas, uma vez que aborda de forma pouco significativa determinados assuntos e tem o mesmo ponto de partida para todos os países parceiros, que claramente têm características e realidades próprias. Os ODM têm metas muito específicas mas negligenciam o estágio em que se encontra o país/região (Hulme, 2010: 119-123).

Os resultados que se pretendem alcançar são iguais para todos e medidos em termos de quantidade mais do que qualidade. No entanto, é possível argumentar que apesar destas e de outras imperfeições, as metas e indicadores podem contribuir para identificar com alguma facilidade quem mais precisa de Ajuda. Nenhum objectivo ou meta específica foi traçada para as melhorias do crescimento económico, fundamental para que os PED dependam cada vez mais de si próprios; e muitos outros aspectos que decorrem da globalização e que se impõe como prioridades mundiais. Existem, assim, pontos cruciais para o desenvolvimento humano, económico e social que não são

nomeados na hierarquização destes Objectivos, mas cujo valor não é menos importante que as metas a alcançar em 2015. Para alguns, a falta de sensibilidade condenou os ODM ao fracasso desde que foram definidos, classificando-os mesmo de utópicos. No entanto, não deixa de ser um documento extremamente relevante em termos de desenvolvimento e tem servido como linha orientadora da cooperação a nível internacional.

Segundo Clemens (2005: 33), o estabelecimento de Objectivos ao nível global deveria ser *bottom up* em vez de *top-down*, ou seja, as metas dos ODM deveriam começar pelos objectivos dos próprios países e posteriormente, em conjunto (países doadores e receptores), estabelecer objectivos globais e avaliar o que os países precisariam de fazer para alcançá-los. Esta ideia é reforçada por Steven Radelat (2004: 5), criticando a adopção dos OMD pelas instâncias internacionais em detrimento do nível local. É aqui que as abordagens dos PRSP e dos ODM entram em confronto. Uma possibilidade seria a comunidade internacional exigir que os países baseassem as metas dos seus PRSP totalmente nos ODM. No entanto, há uma tensão evidente entre esta opção e a ideia de apropriação pelo país do seu próprio programa de desenvolvimento. A abordagem PRSP contribui para aumentar a responsabilização interna, ligando as escolhas políticas aos resultados pretendidos. Este processo tem incentivado os países a dar prioridade às suas metas de desenvolvimento, e definir metas concretas e indicadores apropriados para medir os progressos. Vários países começaram este processo, mas muitos PRSP iriam beneficiar de um vínculo mais forte entre os objectivos e as políticas necessárias para alcançá-los. Embora os ODM possam ser um bom ponto de partida para definir prioridades de desenvolvimento nacionais, poucos países os adaptaram totalmente às circunstâncias locais. Os PED podem estabelecer outros objectivos e dar prioridade ao alcance de outras metas mais próximas das suas realidades nacionais, que não foram levadas em conta, uma vez que muitos deles possuem níveis de partida muito baixos em relação à maioria dos OMD.

Se, por um lado, impor os ODM e suas metas quantitativas específicas viola em certa medida a ideia de apropriação dos países dos seus próprios programas. Por outro lado, quase todos os PED que adoptaram a Declaração do Milénio e os ODM fornecem um quadro consistente útil para medir o progresso global. Radelet (2004: 5) defende que é possível conciliar estas duas ideias desde que os ODM sejam um ponto de referência para as metas dos países e não as metas em si mesmas. Todos os PRSP devem incluir referências específicas aos ODM, devem comparar directamente os objectivos nacionais

com os ODM e explicar as diferenças significativas entre objectivos. Para isso, o FMI e o BM devem fornecer essa orientação aos seus funcionários aquando da avaliação dos PRSP.

Tanto doadores como países parceiros devem fazer dos PRSP o quadro de ampliação dos esforços a nível nacional para alcançar os ODM. Os doadores devem alinhar a sua ajuda com as prioridades de desenvolvimento do país receptor; cumprir com os ciclos nacionais, particularmente o orçamento; e aumentar a quantidade de ajuda de uma forma mais oportuna, previsível e eficaz. Os países receptores deverão aliviar os constrangimentos na combinação de capital humano e físico e as fraquezas institucionais que limitam a capacidade de absorção da ajuda, assim como aprofundar as bases analíticas das suas estratégias, escolhas políticas e prioridades, incluindo uma análise mais profunda das suas fontes e restrições de crescimento.

A Declaração do Milénio assume uma importância diferente de doador para doador. Embora seja a ONU que monitoriza todos os progressos em relação aos OMD, com delegações em diferentes países, e que o BM e FMI sejam o ponto de referência nas políticas de cooperação bilateral, a restante comunidade doadora não dá aos OMD a mesma importância, podendo ser utilizados como *lobby* político por todos os responsáveis ou *stakeholders* nacionais que actuam em prol do desenvolvimento do seu país.

Outra das críticas que se levantam nesta abordagem é o facto de os países em desenvolvimento não conseguirem atingir os OMD sem a ajuda dos PD. O sucesso global dos ODM depende muito do sucesso do Objectivo 8. Para que os países mais pobres possam alcançar os Objectivos 1 a 7, os países mais ricos têm de mudar primeiro as suas políticas internas em matéria de ajuda externa, alívio da dívida, comércio e transferência de tecnologia.

A não concretização das metas previstas nos ODM será da responsabilidade tanto dos doadores como dos parceiros. No entanto, deverá olhar-se para o caminho percorrido e aprender tanto com todos os progressos feitos, mesmo que pequenos, assim como com os insucessos, tendo sempre em conta a sua contextualização em relação à situação inicial e à meta alcançar. A situação deve ser analisada caso a caso, país a país. O alcance dos Objectivos dependerá em grande parte do capital financeiro investido nos PED, da vontade política dos países doadores e receptores, da boa governação dos últimos e da audácia e rapidez com que ambos estão a agir em direcção a 2015.

Passados 11 anos após a sua aprovação, os ODM continuam viva e fortemente presentes, o que é uma raridade entre os objectivos globais. O mundo quer que eles funcionem. Os entraves à concretização dos ODM não se devem ao facto de serem inalcançáveis ou porque o tempo é muito curto, mas sim por causa dos compromissos não alcançados, recursos inadequados, falta de foco e responsabilidade, e insuficiente interesse no desenvolvimento sustentável. Isto resultou em falhas na atribuição do financiamento necessário, serviços, suporte técnico e parcerias. Como consequência dessas deficiências, agravadas pela crise alimentar e económica, bem como pelo fracasso das várias políticas de desenvolvimento e programas, a melhoria das condições de vida das populações pobres tem sido lenta.

Os ODM representam um pacto, não apenas entre Governos, mas também entre todos os actores do desenvolvimento. Cada actor deve centrar-se sobre a melhor utilização de seus recursos, agindo de forma eficiente, eficaz e conjunta para cumprir um papel específico.

- i. Os países em desenvolvimento: estabelecer políticas e instituições para atingir os ODM, envolvendo as administrações, as comunidades e os cidadãos para este fim. Através da cooperação Sul-Sul, é necessário que os PED se comprometam a ajudar outros PED através da transferência de conhecimento, tecnologia e recursos;
- ii. Os actores da sociedade civil, incluindo os que ajudam na prestação de contas dos Governos e que asseguram os serviços de entrega da ajuda: empenhar-se com a agenda dos ODM;
- iii. As empresas privadas: difundir tecnologias, criar empregos decentes ou senão trabalhar para apoiar os ODM;
- iv. A filantropia privada: oferecer um papel catalisador na promoção de inovações para posterior adopção pelo sector público e através de parcerias público-privadas;
- v. Os países desenvolvidos: cumprir os compromissos já existentes para aumentar a quantidade e melhorar a eficácia da ajuda ao desenvolvimento e melhorar o acesso ao mercado para as exportações dos países em desenvolvimento;
- vi. O sistema multilateral, incluindo as agências das Nações Unidas, fundos e programas: melhorar a sua coerência e eficácia no apoio aos ODM (UN, 2010b).

Os próximos objectivos de desenvolvimento internacional podem evitar alguns destes entraves. Para isso, estes devem: a) ser específicos para cada país e mais flexíveis; b) ter em conta o desempenho alcançado ao longo do tempo; c) centrar-se mais nos objectivos intermédios do que nos resultados; d) ser considerados pontos de referência para estimular a acção em casos em que a ajuda não está a funcionar, em vez de metas tecnicamente viáveis (Clemens, 2005: 33).

Desta forma, pode-se concluir que os ODM e a lógica subjacente à meta-narrativa se têm afirmado como um consenso internacional e uma quinta geração dos paradigmas de desenvolvimento, mesmo reconhecendo que tem as suas fragilidades.

Uma década volvida desde a Cimeira do Milénio, a comunidade internacional reconhece que será difícil atingir os ODM até 2015. No entanto, está em curso a procura por uma nova agenda internacional do desenvolvimento que vá para além dos debates tradicionais sobre a ajuda, centrados na erradicação da pobreza, do fornecimento da ajuda, na agenda da eficácia da ajuda de Paris e Acra, e que integre a agenda global de cooperação internacional, centrada nas questões como as alterações climáticas, a segurança, o comércio e as migrações (Mackie, 2011).

Após 2015, o apoio financeiro dos países doadores continuará a ser uma prioridade, porque o alcance das metas para a redução da pobreza deve continuar a ser o fio condutor dos PED, mesmo depois do término da data limite imposta pela comunidade internacional.

2.1.2 O Consenso de Monterrey

À Declaração do Milénio, sucederam-se um conjunto de conferências internacionais, nomeadamente a Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento que teve lugar, em Março de 2002, em Monterrey. O chamado *Consenso de Monterrey*¹⁴ surge como o novo paradigma da ajuda que visa, por um lado, reafirmar o empenho da comunidade doadora e dos países beneficiários da ajuda na procura de fontes de financiamento inovadoras e alternativas, na criação de um novo espírito de parceria e de um novo conceito de cooperação para o desenvolvimento, colocando ênfase na inter-relação entre o comércio, o financiamento e o desenvolvimento. Significou, ainda, a

¹⁴ Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>.

renovação da vontade política dos doadores relativamente aos ODM, em especial para a erradicação da pobreza (IPAD, 2004: 10).

A Conferência de Monterrey sobre o financiamento do desenvolvimento foi a primeira ocasião, desde a Cimeira do Milénio (dezoito meses antes), para a comunidade internacional procurar formas de mobilizar o financiamento necessário para alcançar as metas acordadas anteriormente para reduzir a pobreza. Monterrey colocou a APD dentro do quadro mais vasto de financiamento, preconizando um aumento em todos os fluxos financeiros para os PED, e estimulou todos os países a trabalharem de forma coerente no sentido da eliminação das restrições comerciais e da redução da dívida.

Em relação à ajuda, enfatizou o papel das parcerias doador-receptor como a base para toda a ajuda a conceder. Destacou o papel dos beneficiários da ajuda, atribuindo-lhes a responsabilidade de lutar pela boa governação, estabilidade económica e desenvolvimento social, isto é, adoptar boas práticas que permitam o financiamento dos doadores, através de programas ou apoio orçamental, tendo em conta as suas prioridades expressas nos PRSP, contribuindo para uma maior eficácia da ajuda. Persuadiu os países doadores para harmonizar os seus esforços, trabalhar para reduzir os custos de transacção (de gestão de programas e projectos de ajuda), para desligar a sua ajuda, reforçar a apropriação pelo país destinatário do seu próprio processo de desenvolvimento e melhorar a canalização da ajuda para os pobres. Enfatiza a necessidade de reforçar a coerência entre os esforços de diferentes doadores e foi, provavelmente, brando em afirmar a necessidade de uma maior cooperação entre as instituições existentes.

Este novo consenso assenta no aumento de recursos consagrados à ajuda e na melhoria da qualidade e eficácia da mesma, através de uma melhor coordenação de políticas e harmonização de procedimentos, de forma a alcançar os ODM (Riddell, 2007: 43).

2.1.3 Declaração de Paris e o Plano de Acção de Acra

All too often, Aid is driven more by politics than by need, undermining its effectiveness. — Ban Ki-moon, United Nations Secretary-General (Herfkens: 2008, 7)

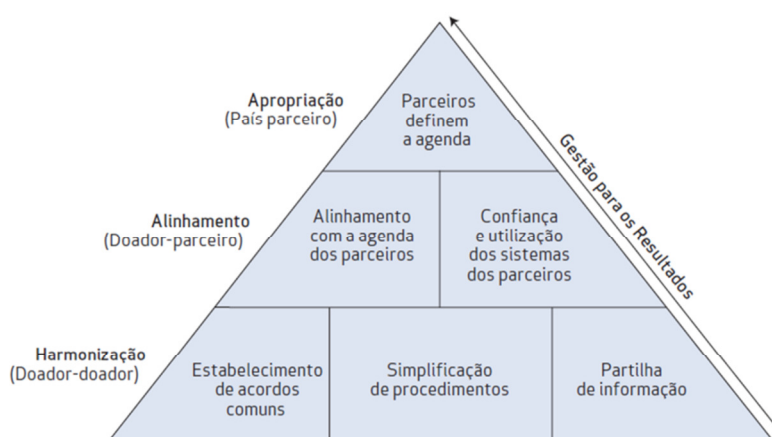
Reunidos em Paris em 2 de Março de 2005, doadores e parceiros comprometeram-se a empreender acções de longo alcance, monitorizáveis, com vista a imprimir uma maior eficácia à ajuda externa. Com este fim, aprovaram um conjunto de compromissos que ficaram traduzidos na Declaração de Paris.

Neste Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, seguiu-se a orientação da Declaração adoptada em Roma (Fevereiro de 2003), no Fórum de Alto Nível sobre a Harmonização, bem como os princípios fundamentais propostos durante a Mesa Redonda de Marraquexe (Fevereiro de 2004) sobre a gestão centrada nos resultados em matéria de desenvolvimento, de forma a aumentarem os efeitos da ajuda na redução da pobreza e das desigualdades, incrementando o crescimento, o desenvolvimento das capacidades e a aceleração da realização dos ODM. Como em Monterrey, reconheceu-se também que se a realização destes objectivos supõe um incremento dos volumes de ajuda e de outros recursos afectados ao desenvolvimento, é igualmente necessário um aumento significativo da eficácia da ajuda para apoiar os esforços empreendidos pelos países parceiros, no sentido de reforçarem a governação e melhorarem os resultados obtidos na implementação do desenvolvimento (OCDE, 2008).

A Declaração de Paris traduz um conjunto de compromissos de ordem prática entre doadores e parceiros, os Compromissos de Parceria, organizados em torno de cinco princípios chaves para uma ajuda eficaz (Figura 1):

1. **Apropriação** – Os países parceiros exercem liderança efectiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e asseguram a coordenação das acções de desenvolvimento;
2. **Alinhamento** - Os doadores baseiam todo o seu apoio nas estratégias nacionais de desenvolvimento, instituições e procedimentos dos países parceiros;
3. **Harmonização** - As acções dos doadores são mais harmonizadas, transparentes e colectivamente eficazes;
4. **Gestão centrada nos resultados** - Gerir os recursos e melhorar a tomada de decisões centradas nos resultados;
5. **Responsabilidade mútua** - Os doadores e os países parceiros são responsáveis pelos resultados obtidos em matéria de desenvolvimento.

Figura 1 – Pirâmide da Eficácia da Ajuda



Fonte: IPAD, 2011

Estes compromissos de parceria traduziram-se em 12 indicadores de progresso com metas associadas para atingir até 2010 (IPAD, 2006c). Os desafios a superar são, principalmente, as fraquezas institucionais dos parceiros para a definição de estratégias nacionais orientadas para os resultados, a dificuldade dos doadores em fornecer compromissos mais previsíveis sobre os fluxos de ajuda aos países parceiros, a insuficiente delegação de autoridade às pessoas no terreno, fraca integração dos programas e acções globais nas agendas de desenvolvimento dos parceiros, e a corrupção e falta de transparência, que desmobiliza o apoio público e desvia os recursos das actividades que são fundamentais para a redução da pobreza.

A Declaração de Paris é uma agenda política para a acção, não apenas um acordo técnico, concebida para melhorar a qualidade da ajuda e o seu impacto no desenvolvimento. Terminada, em 2008, a primeira fase de avaliação (Anexo IV) da implementação dos compromissos de Paris por parte de parceiros e doadores, foi possível retirar lições úteis e recomendações viáveis para os governos, agências e outros actores envolvidos na eficácia da ajuda, como os grupos da sociedade civil (OCDE, 2008a). Assim, em Setembro de 2008, mais de 130 países e dirigentes de instituições multilaterais e bilaterais de desenvolvimento reencontraram-se de novo em Acra para analisar os progressos, acelerar e aprofundar a Declaração de Paris, assim como deliberar sobre os desafios a enfrentar. Deste IIIº Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda saiu a Agenda de Acção de Acra (AAA), que compromete os doadores e os PED a agirem rapidamente e com melhores resultados na eliminação das situações que põem em causa a eficácia da ajuda (Anexo V).

A segunda fase de avaliação começou em 2009 e deverá estar finalizada a tempo do IVº Fórum de Alto Nível, em 2011. Esta será efectuada com o propósito de avaliar o contributo da Declaração de Paris e da AAA para a eficácia da ajuda e resultados no desenvolvimento até 2010, meta de Paris. O IVº Fórum terá lugar em Busan, República da Coreia, entre 29 de Novembro e 1 de Dezembro de 2011. Esta conferência segue os fóruns de alto nível de Roma (2003), Paris (2005) e Acra (2008) e irá concluir o processo levado a cabo pelo CAD/OCDE para a eficácia da ajuda, que foi lançado pela Declaração de Paris de 2005. O Fórum de Busan será um marco importante e um ponto de viragem para a agenda global da eficácia da ajuda. O evento será também um importante para delinear as futuras direcções de uma ajuda ao desenvolvimento eficaz e contribuir para uma nova arquitectura da ajuda internacional, como resultado do processo de Paris.

3. A actual arquitectura da ajuda: principais características e contradições

The new aid paradigm hides several deep inconsistencies and contradictions. If not addressed, these will undermine the effectiveness of aid (Renard, 2006: 21).

Desde o final da Guerra-fria, no início dos anos 90, até à Conferência do Milénio em 2000 e à Conferência de Monterrey em 2002, muitas foram as alterações que ocorreram na arquitectura da ajuda. Esta tem duas características principais. Em primeiro lugar, tem sido dada maior importância à apropriação por parte do país receptor da sua própria estratégia de desenvolvimento, em torno da qual os doadores se alinham entre si. A ajuda está, desta forma, ligada à implementação de uma estratégia nacional de redução da pobreza, os PRSP, em oposição à ajuda bilateral. Há uma tendência para o aumento gradual da harmonização dos procedimentos. A Declaração de Paris reconheceu que melhorar a coordenação da ajuda, promover o alinhamento dos doadores com as estratégias nacionais dos países parceiros e cortar com o “fardo do cumprimento/incumprimento” nos receptores da ajuda são vitais. A segunda característica da ajuda é a sua atribuição com base no desempenho, medido pela solidez das políticas do país e outros resultados monitorizáveis (indicadores) que eles fornecem. Os indicadores de desempenho cobrem vários aspectos da eficácia do desenvolvimento: a governação, o ambiente político, os resultados intermédios e os resultados finais. A

boa governação, necessária para a criação de políticas mais eficazes e melhor utilização dos recursos públicos. Um bom ambiente político garante que se criem as condições necessárias para o desenvolvimento: políticas macroeconómicas sólidas, um clima favorável ao investimento, mecanismos de descentralização do poder para uma escolha política local mais eficiente, entre outras (Bourguignon, 2007: 319).

No entanto, a realidade da ajuda é muito mais complexa. Estas novas mudanças criaram novas e intensificaram velhas contradições da política de ajuda ao desenvolvimento e que têm posto em causa a sua eficácia: um grande número de actores, uma grande proporção da ajuda é bilateral, uma grande proporção da ajuda é dada sobre a forma de assistência técnica, grande papel dos fluxos privados e organizações não-governamentais (ONG) (Maxwell, 2006: 4). As Conferências internacionais em que os doadores em conjunto se comprometem a aumentar a sua ajuda, as estatísticas de organizações internacionais sobre o montante total dos auxílios concedidos e a proporção de APD em relação ao PIB, criam a impressão de um propósito comum, de acção conjunta e metas partilhadas. No entanto, a realidade é profundamente diferente.

A ajuda é concedida por doadores individuais numa base inteiramente voluntária. Cada doador escolhe e determina a quantidade de ajuda que vai dar. Promessas repetidas em conferências e cimeiras internacionais para aumentar a ajuda oficial não são vinculativas para os países doadores. Não são impostas sanções aos países que não consigam honrar as suas promessas, apenas criticados nos *peer review*¹⁵ do CAD/OCDE, que eles têm a liberdade de ignorar (Riddell, 2007).

Não há ligação clara e previsível entre os montantes globais dos auxílios prestados e as necessidades de ajuda, embora as avaliações brutas e parciais feitas sugiram uma enorme lacuna. Assim, o impacto potencial da ajuda é reduzido porque a ajuda é insuficiente. De facto, não há nenhuma relação entre as exigências individuais de ajuda a países pobres e do montante da ajuda que cada um recebe. Para se qualificar como APD, os fundos de ajuda oficial devem ter como objectivo a promoção do desenvolvimento económico e bem-estar. No entanto, a APD continua a ser influenciada por interesses comerciais, estratégicos e políticos de curto prazo dos

¹⁵ Os principais objectivos destas avaliações são: a) Monitorizar as políticas e programas de cooperação para o desenvolvimento dos membros do CAD e avaliar a sua eficácia em relação às metas e políticas acordadas no CAD, assim como aos objectivos estabelecidos a nível nacional e internacional; b) Auxiliar na melhoria do desempenho da ajuda individual e colectiva através da aprendizagem mútua; c) Identificar boas práticas, partilhar experiências e fomentar a coordenação.

doadores, reduzindo a parte da ajuda aos países mais pobres e elevando os seus custos. O sistema de ajuda internacional não é, neste momento, o mais adequado para os seus objectivos, especialmente em relação aos países mais pobres. Precisa de ser revisto (Riddell, 2007).

3.1 Novos actores, modalidades e instrumentos

O financiamento do desenvolvimento integra uma grande variedade de fluxos. Existe, actualmente, uma enorme variedade de actores de implementação da cooperação: cerca de 150 agências multilaterais, incluindo as agências do sistema das NU, as instituições financeiras globais e regionais; 33 agências bilaterais que são membros do CAD/OCDE, e pelo menos 10 agências que não pertencem a membros do CAD a fornecerem consideráveis fluxos de APD, para além da proliferação de novos actores e o crescente número de fundos globais que os países recebem.

A APD continua a ser a mais importante componente dos fluxos de financiamento, representando cerca de 70% de toda a ajuda ao desenvolvimento e de emergência. Esta pode ser de dois tipos, dependendo do seu canal de execução: ajuda bilateral e multilateral. A ajuda bilateral é fornecida directamente pelos governos, através das suas agências oficiais, a um país receptor. A ajuda multilateral é fornecida aos países em desenvolvimento através de organizações internacionais vocacionadas para o desenvolvimento. As agências bilaterais contribuem com cerca de 70% dos fluxos totais de ajuda. No entanto, a importância dos governos doadores e das suas agências estende-se para além do total da sua ajuda ou APD. Isto porque as maiores e mais importantes agências internacionais são constituídas pelos maiores doadores e porque uma crescente quantidade da ajuda prestada pelas ONG é canalizada ou financiada pelos doadores bilaterais (Riddell, 2007: 51).

A complexidade destas relações doador-receptor tem posto em causa a eficácia e coordenação da ajuda: o grande número de países que os doadores individuais apoiam (proliferação) e a quantidade de fontes de onde os países recebem ajuda (fragmentação) tem vindo a aumentar. A tendência para o aumento da proliferação pode ser consequência dos interesses de política externa, do aumento da preocupação com os

*Estados frágeis*¹⁶ e a canalização da ajuda para a África subsariana, pois os doadores acham difícil deixar os países a menos que se torne politicamente insustentável para manter a relação com eles (Pedersen, 2009). Em relação à fragmentação, o aumento da União Europeia em mais doze Estados que os obriga a criarem os seus próprios programas de ajuda como condição de membro; o papel dos quatro países dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), que têm investido significativos recursos na redução da pobreza internacional; o aparecimento de uma terceira vaga de actores do desenvolvimento, os CIVETS (Colômbia, Indonésia, Vietname, Egipto, Turquia e África do Sul), países de rendimento médio, são ao mesmo tempo receptores e doadores de ajuda, reconhecem o importante valor dos padrões definidos pelo CAD/OCDE especialmente na Agenda de Acção Acra, procuram soluções conjuntas com os seus parceiros regionais, são mais flexíveis nas suas parcerias para o desenvolvimento que vão para além da lógica rico-pobre, promovem as relações Sul-Sul e, uma vez que geram menos contradições entre política e prática, a cooperação triangular com os doadores tradicionais e as agências multilaterais; e os fundos globais, que canalizam quantias de dinheiro significativas para os objectivos de desenvolvimento.

Dada a fraca capacidade institucional dos países pobres, a multiplicidade de fontes de ajuda, cada uma com os seus próprios requerimentos administrativos, com preocupações políticas e abordagens diferentes, põe em causa a capacidade dos governos de formularem e implementarem políticas de forma eficaz. Os doadores agravam este problema competindo por actividades que fornecem resultados rápidos e mais visíveis, em vez de mais eficazes.

No entanto, a Declaração de Paris não tem em conta os reais problemas com a proliferação e a fragmentação da ajuda. Trata-se mais uma vez de recomendações sem ter em conta a realidade, prescrevendo apenas um comportamento ideal. Em primeiro lugar, propõe a harmonização dos doadores sem ter em atenção as características do sistema existente, em que os interesses individuais dos doadores determinam a dispersão da ajuda e pelos quais não estão dispostos a abandonar as suas políticas e formas de actuar. Em segundo lugar, ao propor o alinhamento dos doadores com as

¹⁶ Definição da OCDE: “It is a state with weak capacity to carry out the basic state functions of governing a population and its territory and that lacks the ability or political will to develop mutually constructive and reinforcing relations with society.” Disponível em: http://www.oecd.org/document/40/0,3746,en_21571361_42277499_42283112_1_1_1_1,00.html)

políticas dos governos receptores pressupõe a sua existência e que desta forma os doadores podem e vão alinhar com elas (Pedersen, 2009).

A nova agenda da ajuda é caracterizada por novas modalidades e instrumentos para alcançar os objectivos de desenvolvimento. O novo paradigma tenta colmatar as falhas dos seus antecessores, os projectos sectoriais e ajustamento estrutural, identificando duas abordagens diferentes que explicam os fracassos da ajuda no passado. A primeira atribui a culpa do fracasso aos doadores e coloca ênfase na necessidade de diálogo, parceria e a procura de soluções conjuntas entre doadores e governos. Os projectos sectoriais falharam porque os doadores foram relutantes em utilizar os recursos locais para a gestão e execução dos projectos, criando um circuito paralelo ao sector público, com dezenas de doadores a trabalharem lado a lado, com ausência ou o mínimo de consulta, cada um com os seus próprios procedimentos e regulamentos. A solução, segundo o novo paradigma, é que os doadores simplifiquem e harmonizem os seus procedimentos, e transfiram tanto quanto possível mais responsabilidade aos governos. O apoio ao orçamento, de preferência geral do que sectorial, passou a ser a modalidade de ajuda preferida com base no PRSP do país receptor. Desta forma, é o governo que planeia, prepara um orçamento, implementa e supervisiona os projectos e programas de desenvolvimento. Os doadores, apoiam no reforço da capacidade institucional dos governos e em atribuir-lhes o principal papel no processo de desenvolvimento e na avaliação do que foi ou não feito.

Em relação às políticas de ajustamento estrutural, o motivo da falha foi o mesmo, os doadores. As instituições de *Bretton Woods* impuseram as mesmas reformas em vários países, inspiradas numa visão macroeconómica ortodoxa (*Washington Consensus*), sem ter em conta os contextos locais e sem consultar as instituições e autoridades locais. Pelo contrário, na nova abordagem dos PRSP os receptores ocupam o lugar de destaque e definem as prioridades. A palavra condicionalidade é banida dos discursos dos doadores e é substituída por referências a parcerias e responsabilidade mútua. A participação da sociedade civil é crucial para os PRSP. As ONG para o desenvolvimento podem ajudar a definir melhor uma estratégia para combater a pobreza e será nesse objectivo que deverão agir. Uma sociedade civil activa será a melhor guardiã dos objectivos de desenvolvimento e uma forma de pressão efectiva ao governo para agir segundo o interesse comum.

A segunda abordagem dá ênfase ao conflito de interesses entre doadores e receptores da ajuda. A conjugação entre a falta de visão dos doadores e a falta de

compromisso dos receptores em definirem políticas para o desenvolvimento determinou o abandono dos programas e projectos sectoriais. Ignorando a fraqueza institucional dos governos receptores, a concessão bem-intencionada e directa de serviços públicos e subsídios aos pobres acabou por se tornar contraproducente, alimentando a corrupção e enriquecimento pessoal da classe política, desvio de recursos para gastos militares e projectos de prestígio do presidente, reduzindo o próprio esforço e empenho dos governos nos sectores apoiados pelos doadores, dando a estes a responsabilidade de liderar actividades cruciais para o desenvolvimento nacional que deveriam ser parte do funcionamento do governo. Desta forma, em resposta a esta ameaça à eficácia da ajuda, a atenção volta-se para a necessidade de reforçar a capacidade dos governos e melhorar a qualidade das suas finanças públicas. Contudo, a tentativa dos PAE de ajudar a este nível macroeconómico também não surtiu o efeito desejado. As elites políticas resistiram de forma eficaz a estas reformas que iam contra os seus interesses pessoais ou dos seus clientes políticos. Nesta abordagem, a atenção principal é dada ao governo do país receptor: a fraqueza do seu sector público e a inadequação das suas políticas que são percebidos como entrave para o desenvolvimento. Segundo a perspectiva dos PRSP, a solução reside em repensar as condições, ou seja, a quem se dá e de que forma. As palavras-chave aqui são *condicionalidade ex post* e *selectividade*. A *condicionalidade ex post* exige que o governo aprove certas reformas acordadas ou execute determinadas acções, expressas em metas e medidas que possam ser facilmente verificadas, antes de qualquer atribuição de dinheiro de ajuda. A assinatura do contrato pressupõe que as suas condições sejam claras, simples e de aplicação mecânica, sem qualquer espaço para negociações posteriores. Quanto à *selectividade*, é usada para atribuir dinheiro entre os países beneficiários e decidir as modalidades de entrega. Estes dois conceitos são parte integrante da abordagem PRSP.

Um dos pontos cruciais da nova abordagem é que doadores ajam de uma forma consistente. No entanto, a tenacidade de um doador é facilmente prejudicada pela generosidade de outro e os governos receptores são muito bons em detectar tais contradições e a explorá-las.

3.2 A continuação de uma política de interesses – a política externa e a cooperação

Aid is still influenced by the commercial, strategic and political interests of donors, reducing the share of aid to the poorest countries and raising its cost. (Riddell, 2007).

Os motivos subjacentes à concessão de Ajuda ao Desenvolvimento variam não só ao longo do tempo como entre países e actores da cooperação, podendo ou não estar ligados à concretização de objectivos de desenvolvimento dos países receptores. Não há dúvida de que a ajuda é concedida com a intenção de salvar vidas em situação de emergência e contribuir para o desenvolvimento, crescimento e erradicação da pobreza nos países pobres. No entanto, tem havido outros motivos para além da promoção do desenvolvimento, como o da segurança nacional, os interesses políticos, comerciais e/ou de investimento dos países doadores. O discurso oficial dos doadores pode colocar ênfase no altruísmo, nos motivos morais e humanitários e a prática mostrar-se inconsistente, evidenciando considerações de segurança nacional, interesse económico e comercial, estratégico ou político.

Os principais motivos que têm influenciado historicamente as decisões de concessão da Ajuda são: 1) motivos éticos, morais e humanitários, de forma a ajudar a resolver necessidades de emergência; 2) ajudar os receptores a atingir os seus objectivos de desenvolvimento (crescimento e redução da pobreza); 3) mostrar solidariedade; 4) para promover os próprios interesses políticos e estratégicos nacionais; 5) ajudar a promover os interesses comerciais dos países doadores; 6) laços históricos; 7) a contribuição que os fundos da ajuda podem dar para fornecer e fortalecer os bens públicos globais; 8) mais recentemente, os doadores têm baseado as suas decisões na realidade dos direitos humanos que se vive nos países receptores, reduzindo ou interrompendo o fluxo de ajuda para os países em que o registo de direitos humanos básicos seja seriamente deficiente (Riddell, 2007: 91). A maioria dos doadores decide sobre a concessão de ajuda com base numa conjugação destes diferentes factores, que muitas vezes difere entre doadores e em diferentes períodos do tempo. Segundo Riddell, a história da ajuda ao desenvolvimento tem sido um balançar entre, por um lado, os motivos de altruísmo, solidariedade, pobreza e necessidade e, por outro, motivações de

diversas formas de interesse próprio. Vários estudos tentaram analisar a importância das motivações de desenvolvimento e as de não-desenvolvimento nas decisões de concessão da ajuda. Estes são consensuais em afirmar que os factores ligados a motivações de não-desenvolvimento foram e continuam a ser importantes, mesmo não sendo fácil precisar a sua influência.

Até ao final da Guerra-fria, os interesses geopolíticos influenciaram, significativamente, a concessão da ajuda. A ex-URSS e os seus aliados europeus condicionaram a política de cooperação às afinidades políticas, utilizada como um instrumento de confrontação entre blocos. Mesmo os interesses económicos e comerciais influenciam muitas vezes as escolhas dos países receptores da Ajuda e os instrumentos utilizados. A concentração da Ajuda das ex-potências coloniais nas suas antigas colónias, como é o caso da França, Reino Unido, Portugal, Espanha, Bélgica e Holanda, ajuda a preservar os laços históricos e a manter o acesso privilegiado a recursos e mercados. Mesmo países sem passado colonial, como os EUA, Canadá, China e Japão, forneceram Ajuda com o interesse de aumentar a sua própria segurança e prosperidade, principalmente no acesso seguro ao petróleo e outros minerais estratégicos. A persecução de interesses comerciais e o envolvimento de empresas na Ajuda, deram origem à Ajuda ligada, ou seja, na exigência por parte dos doadores de que os donativos ou empréstimos seriam usados para adquirir bens e serviços no país doador (Afonso, 2005: 20). Durante os anos 90, as questões de política externa foram menos predominantes, sendo a cooperação para o desenvolvimento influenciada por interesses políticos ligados à protecção dos direitos humanos e à democracia. (Pedersen, 2009: 120) Recentemente, a Ajuda passou a incluir um conceito mais amplo de segurança nacional como motivação da Ajuda. As preocupações de segurança regional por parte da UE, tem levado a focar a sua Ajuda nos seus vizinhos do Leste e Sul para reduzir as migrações e o fluxo de refugiados do Médio Oriente, África e Europa. (Afonso, 2005: 21) Nos EUA, o conceito de segurança nacional confunde-se com a garantia da segurança global, que conduziu à ligação da Ajuda aos conflitos regionais envolvendo soldados americanos. Os acontecimentos pós-11 de Setembro e a luta contra o terrorismo encorajaram os seus principais aliados a continuar a participar nas suas acções militares e a conceder Ajuda com base em interesses geopolíticos (Riddell, 2007: 98). A política de Ajuda tem sido igualmente importante na luta contra a produção e comércio de narcóticos, no fornecimento de Bens Públicos Globais e na preservação da natureza, alertando para as alterações climáticas.

A contradição entre a concessão de Ajuda com objectivos de desenvolvimento ou outros não é nova e nada leva a crer esta se agrave nos próximos anos. No entanto, é de ressaltar que a Declaração de Paris, nas várias exigências que faz aos doadores, em nenhum momento refere a base voluntária em que a Ajuda é concedida e que explica esta contradição. Por exemplo, o estabelecimento por parte das Nações Unidas de objectivos de concessão de 0,7% do RNB para a APD, uma meta completamente arbitrária sem relação com a necessidade de ajuda, é uma tentativa de influenciar a tomada de decisão nacional nos países doadores.

Segundo Riddell, alguns dos problemas do sistema da ajuda estão relacionados com projectos e programas particulares e surgem de más decisões de indivíduos e agências em relação ao tipo e quantidade de ajuda a ser concedida ou mesmo de suposições optimistas sobre a capacidade das instituições receptoras em usar essa mesma ajuda de forma eficaz. Embora os doadores desejem canalizar a sua ajuda para os países, programas e projectos com capacidade, competência e compromisso para a sua boa utilização, a realidade é que nos países pobres com maior necessidade de ajuda ao desenvolvimento (e muitas vezes de emergência), essas condições raramente se aplicam. A concessão de ajuda a países com fraca capacidade institucional e governação, limita a sua competência no uso eficaz dos recursos.

De um modo geral, muitos dos problemas que impedem ou limitam a eficácia da ajuda são causados ou intensificados por factores sistémicos ou institucionais, que têm origem nos doadores, nos receptores ou nas relações de ajuda em geral e entre doadores e receptores.

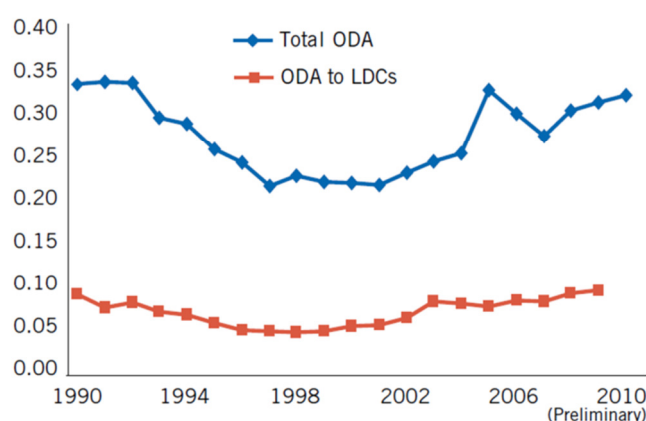
3.3 Os problemas no doador

3.3.1 Os interesses políticos, estratégicos e comerciais

Seja com intuito humanitário ou de promoção do desenvolvimento, a ajuda deve ser concedida àqueles que dela necessitam (Riddell, 2007: 358). No entanto, como vimos anteriormente, nem sempre são estes os motivos que influenciam a concessão da Ajuda. Esta pode ser determinada, igualmente, por interesses políticos, estratégicos e comerciais dos países doadores. Os fluxos oficiais da ajuda canalizados para os países mais pobres têm sido muito abaixo de metade dos fluxos totais (Figura 2).

As prioridades acordadas internacionalmente para alocações APD não se reflectem nos desembolsos efectivos de APD. Os doadores dão ajuda para uma variedade de razões e em uma variedade de contextos. Como pode ser visto no Quadro 2, o volume de APD para o Iraque em 2008 foi o mais elevado, mais que o dobro da ajuda recebida pelo Afeganistão, naquele ano, cuja ajuda, por sua vez, foi de quase 50 por cento mais do que o recebido pelo destinatário maior seguinte, a Etiópia. Após a Etiópia encontra-se o território palestino ocupado, cuja população é 5 % da Etiópia, e cujo RNB *per capita* é quase cinco vezes maior. Este é um exemplo que como a comunidade internacional consegue mobilizar consideráveis volumes de ajuda quando devidamente motivada (UN, 2010c).

Figura 2 – APD/RNB líquida dos países do CAD/OCDE para os países em desenvolvimento e PMA, 1990-2010 (em %)



Fonte: NU, 2011

Quadro 2 - Top dos 10 maiores recipientes de APD líquida (em Milhões de dólares)

	2007	2008	2009	3-year average	% of all recipients
1 Iraq	9 185	9 880	2 791	7 286	6%
2 Afghanistan	3 965	4 865	6 070	4 967	4%
3 Ethiopia	2 578	3 328	3 820	3 242	3%
4 Viet Nam	2 511	2 552	3 744	2 936	2%
5 Tanzania	2 820	2 331	2 934	2 695	2%
6 Palestinian Adm. Areas	1 872	2 560	3 026	2 486	2%
7 Sudan	2 112	2 384	2 289	2 261	2%
8 Pakistan	2 244	1 539	2 781	2 188	2%
9 India	1 391	2 114	2 393	1 966	2%
10 Mozambique	1 778	1 996	2 013	1 929	2%
Other recipients	76 320	93 107	95 665	88 364	73%
Total ODA recipients	106 775	126 656	127 527	120 319	100%

Fonte: OCDE (<http://www.oecd.org/dataoecd/59/5/42139479.pdf>)

Estes interesses estão igualmente relacionados com os níveis de ajuda ligada concedida, que tem elevados custos para os PED, pois trata-se da imposição por parte dos doadores de que a ajuda seja usada unicamente para a aquisição de bens e serviços (aqui incluindo assistência técnica e serviços de consultoria) com origem no país doador. Este tipo de ajuda não coincide, necessariamente, com as necessidades e prioridades dos PED, tornando difícil o sentimento de apropriação para com os projectos desenvolvidos. A ajuda ligada aumenta, assim, a probabilidade dos países beneficiários terem de aceitar recursos que não são prioritários para o seu desenvolvimento, pondo em causa o potencial que os fluxos da ajuda poderiam ter para esse fim (Riddell, 2007: 358).

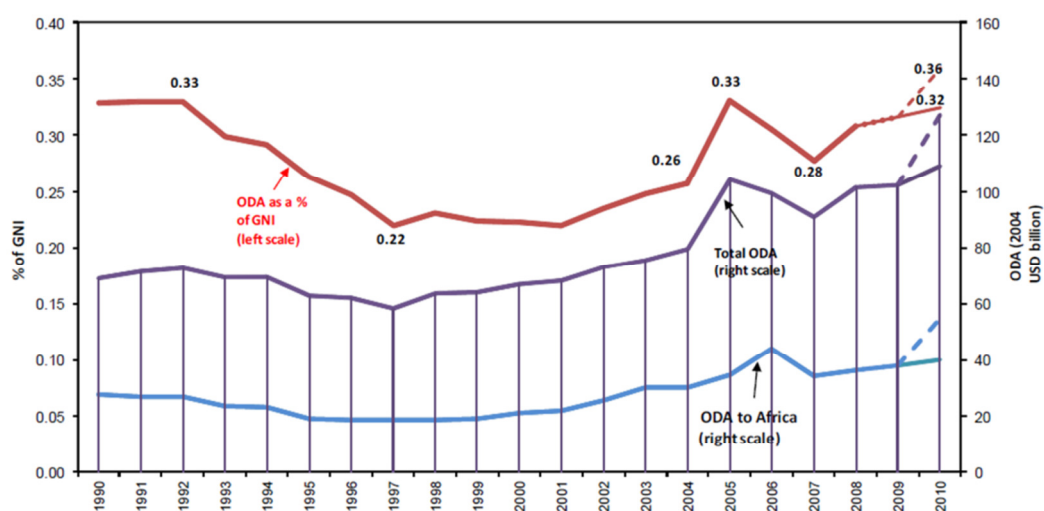
Segundo o último relatório da OCDE sobre esta matéria, os doadores têm feito progressos importantes para aumentar o desligamento da ajuda. De 1999 para 2001, a ajuda bilateral desligada aumentou de 46% para 76% respectivamente. Se tivermos em conta a ajuda para os PMA, o desligamento aumento de 57% para 86% do total da ajuda bilateral concedida. Quanto à ajuda multilateral, o volume da ajuda desligada aumentou para 83%. No entanto, a cooperação técnica e a ajuda alimentar, não abrangidas pela recomendação do CAD¹⁷, continuam a ser as áreas críticas, com 30% e 50% de ajuda ligada, respectivamente, assim como uma grande parte da ajuda que não é reportada pelos doadores.

3.3.2 Volume, volatilidade e voluntarista

Não existem estudos que determinem com total fiabilidade o volume de ajuda necessário para colmatar as necessidades humanitárias e de desenvolvimento dos países pobres. No entanto, os mais credíveis apontam para uma necessidade de ajuda de duas a três vezes maior do que aquela que é fornecida actualmente. Apesar dos compromissos assumidos internacionalmente, poucos são os países que conseguem atingir as metas acordadas para o aumento do nível da ajuda (Figura 3).

¹⁷ Estes resultados seguem a recomendação do CAD/OCDE de 2001 para o desligamento da APD para os PMA. Para mais detalhe consultar: *2001 DAC Recommendation on Untying ODA to the LDCs*, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/14/56/1885476.pdf>.

Figura 3 – APD líquida, 1990-2010



Fonte: OCDE, 2011

Esta situação remete-nos para outros dois problemas que limitam o impacto da ajuda, o seu carácter voluntarista e a sua volatilidade. Independentemente dos compromissos alcançados nas conferências internacionais, é a nível nacional que os doadores decidem os contornos da sua ajuda, normalmente feito ano a ano, e com liberdade de fornecer mais ou menos ajuda, sem que haja nenhum tipo de mecanismo de controlo, sanção ou de pressão aos doadores para que alterem a sua posição.

A consequência desta situação para os países beneficiários é a falta de previsibilidade dos montantes de ajuda a receber e, assim, uma menor capacidade de planear a sua utilização. Os doadores têm igualmente a liberdade de fornecer mais ajuda a um país e penalizar outro com base, por exemplo, nos seus interesses políticos, estratégicos ou comerciais. Segundo Riddell, o actual método de concessão de ajuda por parte dos países doadores não se baseia, e nem se tenta basear, em nenhum sistema que faça corresponder a ajuda concedida com as necessidades existentes.

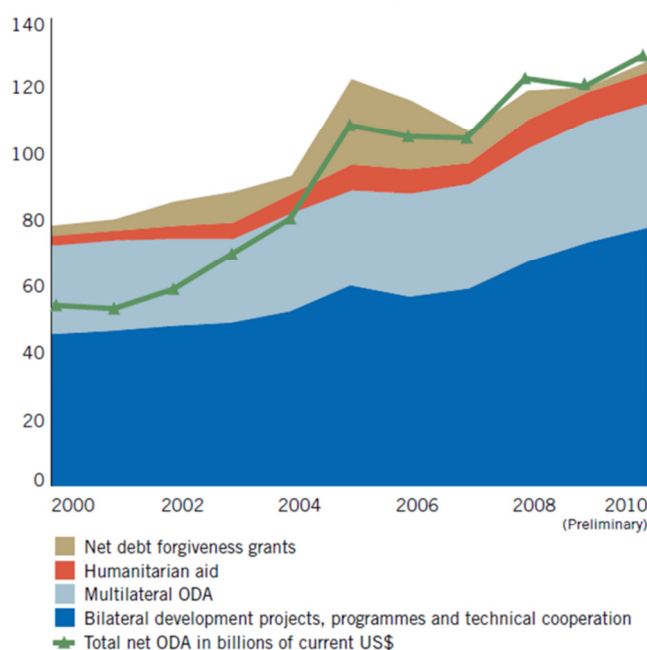
3.3.3 Multiplicidade de doadores, fundos, programas e projectos

Como foi dito anteriormente, existe actualmente uma enorme quantidade de doadores oficiais e agências (cerca de 200) a canalizarem diferentes formas de ajuda para diferentes destinos. Se juntarmos um universo de 50 grandes ONG a trabalharem nos países beneficiários, e em alguns casos mais de dez vezes esse número, a dimensão das transacções da ajuda aumenta consideravelmente. O aumento do número de ONG a

realizarem trabalho na área do desenvolvimento, oferecendo serviços idênticos e descoordenados, aumentou o risco de duplicação de actividades com outras ONG, governos e projectos oficiais de ajuda. Muitas destas organizações foram criticadas pelas suas falhas em dar conta do impacto das suas actividades a financiadores e beneficiários, e em não fornecer um relatório transparente dos custos das suas actividades nas comunidades pobres em vários países receptores. Estas situações ocorrem devido à inexistência de um sistema eficaz de regulação (Riddell, 2007: 367).

O principal problema que se coloca aqui é a multiplicação de programas e projectos, que por vezes fornecem competências e serviços idênticos, assim como a capacidade dos países receptores acolherem esses projectos (Figura 4). A competição entre doadores para financiarem determinados programas e projectos cria um sistema paralelo de estruturas e processos, contratam um “exército” de administradores, consultores e especialistas com o objectivo de vigiar um conjunto semelhante de projectos e programas, para assim criar, gerir, monitorizar e avaliar os seus próprios projectos. Por sua vez, os países beneficiários têm de despende de tempo e recursos humanos capazes para interagirem com todos estes doadores e implementarem os projectos. Muitas vezes, os projectos são implementados directamente por unidades de implementação das agências doadoras de forma independente, fora do sistema formal de planeamento nacional (p. 361).

Figura 4 – APD dos países desenvolvidos, 2000-2010 (Mil milhões de dólares)



Fonte: NU, 2011

Contudo, foram os principais doadores a reconhecer os problemas criados por esta multiplicidade de acções e desde a assinatura da Declaração de Paris, em 2005, comprometeram-se a trabalhar na coordenação e harmonização das suas actividades, assim como no seu alinhamento com os planos e programas dos países receptores. Começaram a trabalhar em conjunto, tanto entre doadores como com o receptor, de forma a racionalizar os seus esforços individuais e a cooperar em novas modalidades de ajuda, como as abordagens sectoriais (sector-wide approaches – SWAps)¹⁸, a prestação de apoio ao orçamento, intercâmbio de fundos de ajuda e as parcerias silenciosas (*silent partnerships*), em que um doador fornece a ajuda e a agência de um outro doador controla o seu uso, gestão e impacto. No entanto, segundo o relatório de monitorização da Declaração de Paris realizado em 2008, que avalia os progressos realizados em 55 países parceiros e ajuda a compreender os desafios para tornar a ajuda mais eficaz na promoção do desenvolvimento, têm sido feitos progressos mas não com um ritmo suficiente para atingir os compromissos e metas definidas (OCDE, 2008a).

3.3.4 Estagnação económica

Factores como a estagnação das economias dos países beneficiários de ajuda e o seu persistente elevado nível de pobreza podem ser evidências do falhanço da ajuda. As condições exigidas pelos doadores ou os conselhos que fornecem ao nível do estabelecimento de um determinado conjunto de políticas económicas como compensação da ajuda fornecida, podem estar na causa da estagnação económica. Durante a década de 80 e 90, as condições ligadas à concessão da ajuda por parte dos doadores ou das instituições internacionais, o BM e o FMI, pressupunha a aplicação de um conjunto de medidas de política macroeconómica deficiente e que não tiveram os resultados esperados.

No entanto, as coisas mudaram e próprio BM advoga que o que interessa é que os países beneficiários desenvolvam as suas próprias estratégias e políticas e aconselha os países doadores a acabar com o aconselhamento político como uma condição para a

¹⁸ SWAp – Processo em que o financiamento de um determinado sector, seja interno ou de doadores, apoia uma política e programa de despesa sob a liderança do governo e pressupõe a adopção de estratégias comuns em todo o sector. É geralmente acompanhado por esforços para o fortalecimento dos processos do governo no que diz respeito à realização de despesa e prestação de contas. Deve envolver, idealmente, uma ampla consulta das partes interessadas no desenho de um programa sectorial coerente a nível micro, médio e macro, e uma forte coordenação entre doadores e entre os doadores e o governo receptor. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/resources/download/2309.pdf>.

concessão da ajuda, aceitando que não existe uma receita única de políticas que sirva a todos os casos (Riddell, 2007: 365). Contudo, ainda não se pode dizer que a condicionalidade política seja coisa do passado, como temos vindo a vivenciar na nossa própria experiência recente em Portugal. Os funcionários do BM e do FMI continuam a “encorajar” os países beneficiários de ajuda externa a adoptar e implementar um conjunto de políticas macroeconómicas semelhantes às do passado. Em relação aos restantes doadores, ainda não existe unanimidade quanto ao papel que devem desempenhar no aconselhamento político dos países beneficiários, mas felizmente existe uma grande quantidade de ajuda oficial concedida fora deste quadro político ortodoxo.

Outra causa da estagnação e perpetuação da pobreza pode estar relacionada com a influência e o impacto de factores externos, como crises económicas e financeiras regionais ou internacionais. Por vezes, as políticas e acções dos países doadores que configuram e determinam a actividade económica internacional ajudam ou destroem a expansão, diversificação e fortalecimento das economias dos países receptores, melhorando ou reduzindo o impacto da ajuda que concedem. A maioria das economias dos países beneficiários da ajuda está bastante aberta ao exterior e, por isso, vulneráveis a alterações na procura agregada externa, movimentos de preços, taxas de câmbio e regras comerciais e regulamentos.

Até recentemente, os doadores ignoravam a questão da coerência entre as suas políticas de ajuda e as suas outras políticas nacionais. No entanto, na última década, um crescente número de doadores tomou consciência que as suas acções, actividades ou políticas nacionais têm consequências para as economias dos países receptores da sua política de ajuda, podendo mesmo ser incoerentes ou contraproducentes com esta última. Iremos aprofundar esta questão da coerência mais à frente, no ponto 4.

Vários são os exemplos de acções dos países doadores que têm consequências desfavoráveis nas economias dos países receptores e raras são as excepções em que os governos implementam políticas para fortalecer as economias dos países receptores, especialmente se prejudicarem os seus próprios interesses. As negociações comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e especialmente a Ronda de Doha são um exemplo. Estas negociações começaram em 2001, em Doha, e ainda não terminaram, pois o seu objectivo é diminuir as barreiras comerciais em todo o mundo, em especial proporcionar um comércio mais livre para os PED. No entanto, os subsídios agrícolas são o principal tema de controvérsia nas negociações. O principal problema da Ronda de Doha, ou seja, do comércio mundial, é a preocupação de cada país nos efeitos

de uma política liberal, que supostamente traria desemprego nos países menos aptos a concorrer de forma igual. Os principais PED, Brasil e Índia, querem que a UE e os EUA diminuam os subsídios à produção (incentivos oferecidos pelo governo aos produtores, proporcionando a redução dos custos de produção), os PD querem em troca, a abertura aos produtos industrializados europeus e americanos. Todas essas questões foram discutidas nas rondas seguintes em Cancun (2003), Genebra (2004), Paris e Hong Kong (2005), porém ainda não se chegou a um consenso a respeito da abertura do comércio internacional. Em 2007, o Brasil e a Índia abandonaram as negociações, o que levou à frustração e cepticismo quanto à liberalização do comércio mundial, adiando as esperanças de negociações futuras.¹⁹

3.4 Os problemas no receptor

3.4.1 Compromisso, capacidade, apropriação e governação

As principais razões do fracasso da ajuda na construção e fortalecimento das capacidades institucionais nos países receptores são o grau de compromisso e apropriação para com as actividades e processos (Riddell, 2007: 369). A ajuda funciona melhor em países e governos com fortes compromissos e capacidades para a usar bem, com instituições transparentes e responsáveis, com políticas e estratégias orientadas para a redução da pobreza e com um governo eleito de forma participativa pelos cidadãos (p. 370).

Os pressupostos sobre a eficácia da ajuda defendem que a ajuda só poderá ser eficaz se os receptores estiverem comprometidos a fazer bom uso dos recursos concedidos. A concretização deste objectivo pode ser mais complicado em países cujo Estado é neo-patrimonialista (com governantes individuais ou os seus parentes, detêm o poder de modo desproporcional) ou clientelista (o acesso a serviços básicos e o uso dos fundos do Estado são influenciados por patrocínios), podendo o líder político comprometer-se com o uso eficaz da ajuda mas não ser capaz de o concretizar pois não possui o poder efectivo. A ajuda concedida pode, assim, ter efeitos indesejáveis e reforçar estas situações de patrocínio. É igualmente importante que toda a sociedade civil se sinta parte integrante da estratégia de desenvolvimento do seu país, mas a

¹⁹ OMC - http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm.

apropriação tem de ser vista como um processo de longo-prazo que envolve negociação com diferentes e, por vezes, concorrentes grupos de interesses.

Desta forma, os conceitos de compromisso, apropriação e capacidade estão ligados a um outro conceito, bastante complexo, mas que tem vindo a ser usado frequentemente como um outro pressuposto para a eficácia da ajuda, a governação ou boa governação. Nos últimos 15 anos, os países doadores começaram a acreditar que a questão da boa governação era central para tentar perceber a razão da eficácia da ajuda e, desta forma, ajudar os países receptores a resolver os seus problemas internos. Embora não exista consenso em como definir governação, segundo o BM, é o processo e as instituições através das quais as decisões são tomadas e a autoridade de um país é exercida (p. 374). A governação são as actividades, instituições e processos que fazem parte da gestão das tarefas de um país nas diferentes esferas, económica, política e administrativa, assim como na sua relação com toda a sociedade. Não há dúvida de que existe relação entre a eficácia da ajuda e a qualidade da governação. No entanto, ainda não é claro como é que os doadores podem contribuir para resolver os problemas da qualidade da governação. Ainda não existe consenso quanto à forma de melhorar a governação nos países receptores. Para alguns, a governação está relacionada principalmente com as leis e as instituições. Para outros, está relacionada com a forma como a política é posta em prática.

Com a Declaração de Paris, um novo ênfase é colocado na apropriação local, reconhece-se a importância da liderança política, do sistema político e de governação vigentes, da criação de oportunidades e de esforços para o desenvolvimento das capacidades. O papel das agências de cooperação para o desenvolvimento é limitado quando as condições do país são desfavoráveis. Isto implica uma responsabilidade maior para o pessoal das agências dos doadores em identificar com precisão as complexidades do contexto político existente no qual a ajuda é concedida, focalizando-se especialmente em isolar e perceber a natureza e os efeitos que os constrangimentos podem causar à eficaz aplicação da ajuda (p. 377).

3.4.2 A questão dos Estados frágeis

Identificar as razões que limitam a eficácia da ajuda é, sem dúvida, importante. O desafio é como fornecer ajuda a um país cujo contexto não é o mais favorável, sendo vítima de problemas sistémicos que à partida irão impedir ou limitar essa eficácia.

Podem ser considerados *Estados frágeis* países em conflito, emergentes de conflitos ou em estado de potencial conflito. Estes Estados enfrentam desafios de desenvolvimento graves, tais como insegurança, fraca capacidade do Estado em realizar as suas funções básicas, pouca capacidade de prestação de contas, crises humanitárias crónicas e tensões sociais persistentes. Confrontados com este desafio, os doadores foram obrigados a tomar uma decisão entre acabar com a ajuda fornecida a esses países, simplesmente não conceder ajuda no futuro ou continuar comprometidos com os países e tentar ultrapassar os seus problemas (Riddell, 2007: 372). Dada a possibilidade de difusão da pobreza, de desestabilização regional ou internacional, e da facilidade em caírem em redes criminosas ou terroristas, como no Afeganistão e República Democrática do Congo, os doadores mantiveram-se comprometidos (DFID, 2005).

Desde a década de 90 e particularmente após o 11 de Setembro, verificou-se um debate crescente ao nível internacional sobre as questões da fragilidade e do falhanço do Estado, originando o desenvolvimento de estratégias específicas dos doadores nesta área. Nomeadamente, foram definidos pelo CAD/OCDE vários princípios para melhorar a actuação internacional em Estados frágeis. Os *Princípios para uma intervenção internacional eficaz em Estados Frágeis* fornecem um conjunto de directrizes para os actores envolvidos na cooperação para o desenvolvimento, em acções de *peacebuilding*, *statebuilding* e segurança em situações de conflito e de fragilidade. Aceites globalmente como um ponto de referência, os princípios foram adoptados pela OCDE em 2007. Estes princípios foram estabelecidos porque os desafios colocados pelos Estados frágeis exigem respostas diferentes das aplicadas em países mais estáveis²⁰ (Anexo VI).

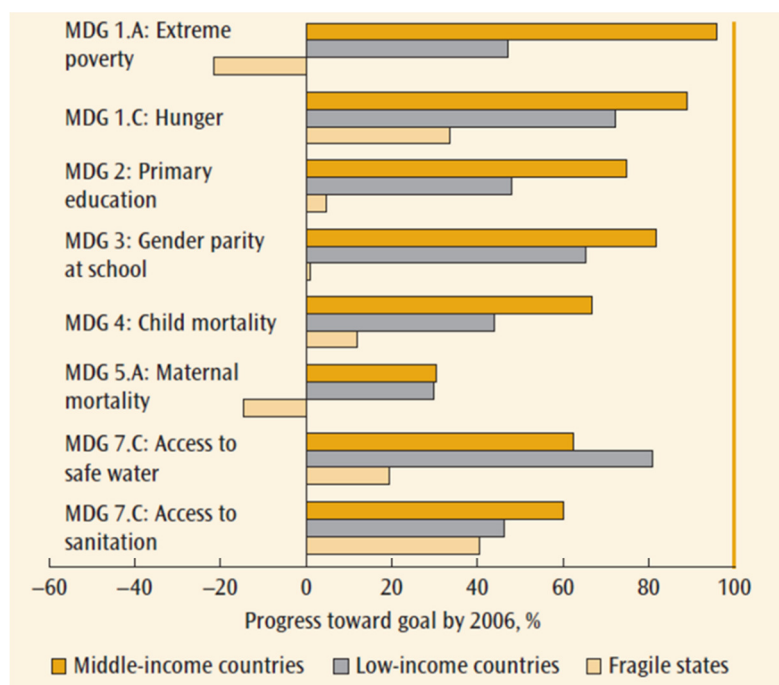
Pelo menos, 1,5 milhões de pessoas vivem em áreas afectadas por situações de fragilidade, conflito, violência de crime organizado, e nenhum país frágil de baixo rendimento ou afectado por conflitos alcançou ainda uma única meta dos ODM. Segundo o relatório anual *Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States* de 2010, é necessário o fortalecimento das instituições legítimas de governação para garantir a segurança dos cidadãos, a justiça e o emprego, fundamental para quebrar os ciclos de violência.²¹ As frágeis condições dos países afectados por conflitos estão, desta forma, também associados com o seu pobre desempenho em matéria de ODM

²⁰ Sobre este assunto consultar: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf>.

²¹ Sobre este assunto consultar: http://www.oecd.org/document/13/0,3746,en_2649_33693550_45789965_1_1_1_1,00.html#Previous.

devido à grande probabilidade de experienciarem grandes quebras no crescimento e situações políticas e institucionais desastrosas (Figura 5).

Figura 5 – Estados frágeis mais distantes em relação aos ODM

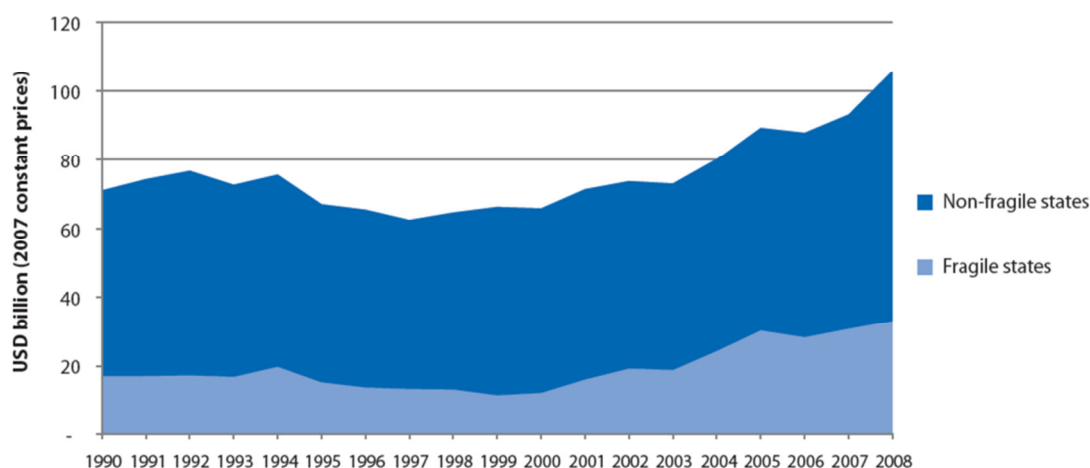


Fonte: Banco Mundial, Global Monitoring Report 2008

Apesar desta evolução no campo teórico e político, os países frágeis recebem menos ajuda, os fluxos são mais voláteis (os doadores param e recomeçam a ajuda consoante a situação de fragilidade, normalmente tendem a diminuir a ajuda nos contextos pós-conflito), agem em reacção e não prevenção e a maior parte dos fundos tende a concentrar-se num pequeno número de países, principalmente em países em situação pós-conflito e/ou considerados estrategicamente importantes para a segurança global, enquanto outros ficam “órfãos da ajuda” (Faria, 2007; Osaghae, 2007).

Em 2008, 34,6 mil milhões de dólares de APD foram para os *Estados frágeis*, ou seja, 31% da APD total (menos o alívio da dívida). A APD total em 2008 teve um crescimento de 13,5% em relação a 2007, ou seja, totalizando 111,2 mil milhões de dólares. Desta forma, o aumento da APD para os *Estados frágeis* foi inferior à tendência global: a APD para *Estados frágeis* aumentou 7,4% (para os 34,6 mil milhões de dólares). Do aumento da APD global de 2007 para 2008, 18% foram para os Estados frágeis (Figura 6).

Figura 6 – APD CAD/OCDE para *Estados frágeis*, 1990 a 2008



Fonte: OCDE (2010), *Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States 2010*²²

No entanto, a ajuda ficou concentrada em apenas alguns *Estados frágeis*. Em 2008, 51,1% da APD para os *Estados frágeis* (43) ficaram concentrados em apenas 6 países: Afeganistão (13,5%), Etiópia (9,5%), Iraque (9,4%), Cisjordânia e Gaza (7,3%), Sudão (6,6%) e Uganda (4,7%). Além disso, Afeganistão e Iraque representaram 34% do aumento total da APD para os *Estados frágeis* entre 2000 e 2008, Paquistão e Etiópia juntos representaram 14%. Ao longo deste período, cerca de 10 países²³ viram reduzida a sua ajuda para níveis anteriores aos de 2000. Esta situação deve-se à guerra contra o terrorismo declarada pelo governo de George W. Bush, começando com a invasão do Afeganistão, em Outubro de 2001, seguindo-se o Iraque, em Março de 2003. Em 2008, os principais doadores de ajuda para os Estados frágeis foram os EUA (42% da sua ajuda total), o Reino Unido e Alemanha (seguindo a tendência de 2007) (Anexo VII).

Actualmente, o Iraque enfrenta o desafio de melhorar a segurança, restaurar o Estado de direito e fortalecer a governação do sector público, incluindo a gestão das finanças públicas. Uma gestão prudente dos abundantes recursos naturais e humanos serão a fonte do relançamento económico e social do Iraque.²⁴ No Afeganistão, após a queda do regime Talibã e quase três décadas de conflito, o país enfrentou uma série assustadora de desafios. Em 2010, o Governo do Afeganistão iniciou o processo de Cabul, que visa apoiar a liderança e responsabilidade afegã para o desenvolvimento do

²² Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/12/55/45659170.pdf>.

²³ Angola, Guiné Equatorial, Eritreia, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Papua Nova Guiné, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste, Tonga e Iémen.

²⁴ Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/IRAQEXTN/0,,menuPK:313115~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:313105,00.html>.

país nos próximos anos. O Governo afgão deu início a 23 Programas Prioritários Nacionais (PPN), abrangendo áreas como governação, prestação de serviços e infra-estruturas. O governo pediu aos doadores para alinharem os seus programas com os PPN de forma a coordenar os esforços de desenvolvimento com base nos princípios da eficácia da ajuda. A estratégia da ajuda está centrada em três componentes principais: a) a construção da capacidade do Estado e a sua responsabilidade perante os seus cidadãos; b) promover o crescimento da economia rural e melhorar os meios de subsistência rural, e c) apoiar o crescimento do sector privado.²⁵

4. A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento

Policies that are not coherent can hurt developing countries and undermine development policy aimed at improving the lives of some of the world's poorest people (OECD, 2009a: 25).

No actual contexto de interdependência da economia global, a ajuda ao desenvolvimento não consegue, por si só, promover a redução da pobreza e criar crescimento. A ajuda ao desenvolvimento, por muito fundamental que seja, não constitui uma resposta suficiente face ao desafio dos ODM. É preciso realizar esforços maiores e mais consolidados. A longo prazo, trata-se de enquadrar a globalização em políticas públicas destinadas a instaurar uma ordem mundial mais justa. Por conseguinte, dever-se-á reafirmar a importância das várias políticas públicas, como o comércio, agricultura, pescas, migração, segurança, alterações climáticas e ambiente, a fim de contribuir para os objectivos de desenvolvimento. O que se pretende é que os países doadores ao perseguirem os seus objectivos de política interna tenham em conta, igualmente, as necessidades e interesses dos PED e não prejudiquem o desenvolvimento e crescimento dos mesmos ou sejam incoerentes com os compromissos de desenvolvimento assumidos internacionalmente.

²⁵ Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/AFGHANISTANEXTN/Resources/305984-1297184305854/Results2011-CB-SAR-update-AfghanistanCountryBrief.pdf>.

4.1 O conceito

O conceito de Coerência das Políticas de Desenvolvimento (CPD) não encontra consenso nem no debate académico nem no debate sobre desenvolvimento, podendo ser usado em dois sentidos: negativo e positivo. No primeiro caso, refere-se à ausência de incoerências ou inconsistências entre diferentes políticas, ou seja, quando outras políticas prejudicam de forma deliberada ou intencional os efeitos da política de desenvolvimento ou são mesmo contrárias aos seus objectivos. No segundo caso, significa a interacção entre políticas com vista a alcançar objectivos primordiais de desenvolvimento (Ashoff, 2005: 11). A CPD tornou-se não só num imperativo político, uma questão de governação global, de forma a chamar à responsabilidade a comunidade internacional por todos os objectivos traçados nas inúmeras conferências mundiais, na Declaração do Milénio e nos ODM, mas também económico, para evitar o desperdício de recursos escassos (Carbone: 2008, 326). No entanto, é necessário fazer a distinção entre dois conceitos que à partida parecem semelhantes, o de *“coerência entre políticas”*, que se refere ao *“mandato de todos os governos e um objectivo a prosseguir em qualquer legislatura”*, e o de CPD, que *“não se trata apenas de interligar políticas sectoriais diversas, mas de passar a modos de actuação em que os programas de cada área sectorial sejam concebidos de forma a responderem tanto às respectivas preocupações sectoriais, como às de redução da pobreza e do desenvolvimento”*, não os contradizendo e tendo em conta as necessidades e interesses dos países em desenvolvimento na evolução da economia global²⁶ (Ferreira, 2011: 1; OCDE, 2003: 2).

A temática da CPD começou a ganhar maior reconhecimento internacional nos anos 90, associado à necessidade de harmonização de processos num mundo cada vez mais interdependente, mas também à expansão da agenda internacional para o desenvolvimento. A CID deixou de se limitar à canalização de fluxos financeiros para os países em desenvolvimento tornando-se em relações mais complexas, introduzindo o conceito de parceria global para o desenvolvimento (ODM 8), que implica obrigações recíprocas entre os países ricos e os países pobres com o objectivo de uma distribuição mais equitativa dos benefícios da globalização. Isto não significa que a ajuda se tenha tornando menos importante. Muitos PED continuam a precisar dessa transferência de recursos para a concretização dos ODM. Para isso é essencial que os países ricos

²⁶ Tradução de “...taking account of the needs and interests of developing countries in the evolution of the global economy.” (OCDE, 2003: 2)

cumpram os seus compromissos em aumentar o volume da ajuda, mas também que tomem novas medidas para melhorar o seu desempenho em matéria de eficácia da ajuda.

As incoerências têm inúmeras causas, que podem mesmo tornar a CPD uma “missão impossível”. Estas podem ser agregadas em quatro áreas: i) área das normas sociais e políticas, em que o conflito de interesses entre todos os actores intervenientes, grupos de *stakeholders* e *lobbies*, departamentos e instituições emerge e a CPD pode ser sacrificada para legitimar esses mesmos interesses; ii) área do processo de decisão política, devido às divergências existentes entre interesses políticos a nível nacional e da UE, à complexidade do processo de decisão política como consequência da globalização e descentralização e ao fraco poder político da cooperação para o desenvolvimento em relação a outras políticas, iii) área da formulação e coordenação política, ineficiências na formulação política, na estrutura e processo de coordenação e escassez de informação, que requerem uma clara formulação das estratégias, metas e objectivos da acção governamental, uma maior coordenação e troca de informações entre departamentos sobre o conteúdo e efeitos das diferentes políticas, e iv) área conceptual, a actual complexidade da agenda internacional, as falhas de conhecimento dos impactos das políticas no processo de desenvolvimento e vice-versa e a complexidade do processo de desenvolvimento socioeconómico e político (Carbone, 2008: 327-328; Ashoff, 2005: 34-41).

Existem, ainda, vários tipos de obstáculos para a CPD. Tradicionalmente, a distinção é feita entre dois tipos de coerências: 1) coerência horizontal – quando existem problemas na interacção entre diferentes áreas políticas, ou seja, a falta de consistência entre a política de ajuda e as outras políticas nacionais, e 2) coerência vertical – relação entre diferentes políticas de desenvolvimento de Estados-membros e a UE, por exemplo (Carbone, 2008: 326). Podemos ainda acrescentar mais quatro tipos: 1) coerência interna - quando se verificam consistências entre metas e objectivos, modalidades e protocolos de uma política ou programa governamental, por exemplo em matéria de cooperação para o desenvolvimento; 2) coerência externa – consistência entre a política de desenvolvimento e as outras políticas de um doador; 3) coerência inter-políticas – quando se verifica a consistência entre as políticas de desenvolvimento e as outras políticas entre os vários países membros ou entre a política de desenvolvimento comunitária e a política de desenvolvimento de cada Estado-membro, e 4) coerência

doador-receptor – interacção entre as políticas adoptadas pelos doadores e as adoptadas pelos países em desenvolvimento (Picciotto, 2005: 312).

O processo para alcançar uma maior coerência política para o desenvolvimento deve garantir que todas as políticas relevantes estão em consonância com os objectivos de desenvolvimento. Uma estrutura política clara e integrada pode colocar os compromissos políticos em matéria de CPD em prática. Segundo a OCDE, a coerência é um ciclo que envolve três fases, em que cada fase é suportada por um pilar político (*policy building block*) que devem ser postos em prática pelos diferentes países para conseguirem atingir um bom e sustentável progresso em relação à CPD (Figura 7):

- i) definição dos objectivos e compromissos políticos;
- ii) implementação e coordenação de políticas, e
- iii) implementação de mecanismos de monitorização, análise, avaliação de impacto e elaboração de relatórios.

Figura 7 – Ciclo de Coerência Política



Fonte: Tradução de OCDE (2009b), *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, p.20

A primeira fase requer a definição e o estabelecimento das prioridades dos objectivos políticos, especialmente quando existem incoerências entre políticas. Aqui, o compromisso político deve ser expresso ao mais alto nível, envolvendo a sociedade civil, e apoiado por políticas que coloquem esses compromissos em acção. Na segunda fase, a coordenação política envolve o trabalho de tentar perceber como é que as políticas, ou a forma como estas são implementadas, pode ser modificada para maximizar as sinergias e minimizar as incoerências entre as mesmas. Deste modo, os

mecanismos de coordenação deverão permitir a resolução dos conflitos e inconsistências entre as políticas. A terceira fase requer a monitorização, ou seja, recolha de informação sobre o impacto das políticas, a análise e avaliação desses dados e a apresentação de relatórios, para uma melhor informação dos decisores políticos e opinião pública. O principal requisito da CPD é que seja dado um maior peso político às questões do desenvolvimento no processo normal de coerência e ao seu impacto em cada fase do ciclo. No entanto, estas três fases fornecem apenas um quadro de referência para promover a CPD e não uma receita única para todos os países, nem se espera que se processem da mesma forma e à mesma velocidade em todos eles. Consoante o caso, os países poderão ter que adoptar medidas para melhorar o seu processo de decisão política, promover mudanças no sistema de funcionamento da função pública e conciliar as prioridades políticas com os imperativos orçamentais (OCDE, 2009b: 15-38).

De modo geral, os progressos na CPD dependem da interacção entre política, instituições e informação. Em 2010, durante a Reunião dos Pontos Focais Nacionais para a CPD no âmbito da OCDE²⁷, foram identificadas três principais dificuldades ou constrangimentos à prática de uma lógica sistemática da CPD em cada um destes níveis. A nível político, verificou-se que a CPD tem ainda um baixo peso político na agenda política nacional e internacional. É necessário um maior compromisso político, principalmente dos parlamentos, tentar convencer os diferentes *stakeholders* dos benefícios da coerência e trazer as economias emergentes para o debate. Há necessidade, portanto, de fazer da CPD uma prioridade da agenda política. Por outro lado, concluiu-se que a maioria dos mecanismos de monitorização são informais, as políticas de ajuda são estabelecidas de forma separada das restantes e existe pouca monitorização. Desta forma, é necessária uma recolha mais sistemática de informações sobre os benefícios da coerência e custos das incoerências, a construção de indicadores e a identificação de boas práticas em matéria de CPD. Por último, a nível institucional, é de salientar que a economia global não é propriamente “amiga” do desenvolvimento (OCDE, 2008c: 6-7; OCDE, 2010: 8-9). A questão da coerência será sempre uma função de interesses e valores concorrentes e conflituosos, em que a sobreposição de uns interesses em relação aos outros depende do poder dos *stakeholders* e da sua

²⁷ Rede internacional sobre a CPD criada, em 2006, pela OCDE em que participam os Estados-membros, organizações regionais e internacionais e outros *stakeholders*. Tem como objectivo a análise das implicações das alterações e da crescente interdependência da economia global em três questões: desenvolvimento global, a arquitectura da ajuda internacional e a CPD. Pretende a partilha de políticas e experiencias de CPD a nível global, nacional, regional e da OCDE, assim como a troca de pontos de vista sobre o caminho a seguir.

vontade política, que em algumas áreas pode ser bem mais poderosos que os interesses de desenvolvimento (OCDE: 2003b, 3).

Uma das formas de aumentar a atenção para a questão da CPD e, ao mesmo tempo, analisar os progressos em termos de coerência e eficácia da ajuda é a utilização do Índice de Compromisso com o Desenvolvimento²⁸ (CDI), construído pelo *Centre for Global Development* (CGD). Este é um dos poucos índices que permite analisar o progresso das intenções e actividades em matéria de desenvolvimento dos maiores países doadores. O quadro 3 classifica os 22 países do CDI, apresentando a sua pontuação geral composta pela média das pontuações em sete áreas de políticas.²⁹ A coluna final indica a alteração da pontuação geral de cada país, desde o início do CDI, em 2003. A análise deste índice durante os últimos anos leva a concluir que existe: i) uma grande variedade de actividades de desenvolvimento entre os principais doadores, ou seja, não existe coerência entre os doadores; ii) existe pouca coerência em áreas directamente relacionadas com o desenvolvimento, ou seja, existe pouca coerência a nível nacional, e iii) o índice altera muito pouco ao longo do período, o que significa que existe um progresso muito lento ou quase inércia em alcançar uma maior CPD (Picciotto, 2005: 320; Hoeven, 2008: 32) (Figura 8 e 9). Em 2010, por exemplo, o índice penalizou em matéria de coerência os países que concederam ajuda com uma mão (através de ajuda e investimento) mas tiraram com a outra (através de barreiras ao comércio ou poluição).

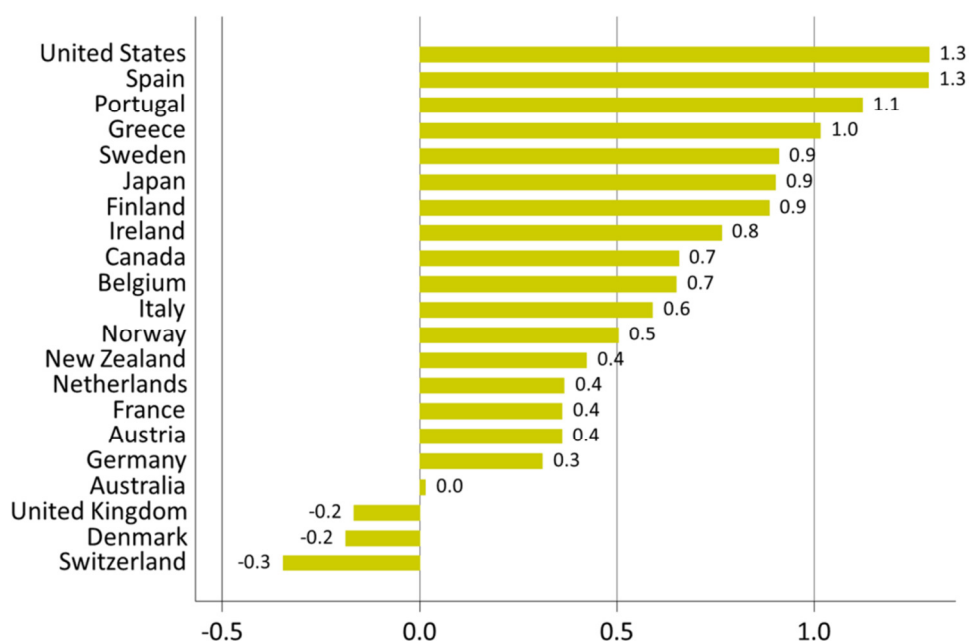
²⁸ O *Commitment to Development Index* (CDI) ou Índice de Compromisso com Desenvolvimento é produzido anualmente desde 2003, em parceria com a revista *Foreign Policy*, e quantifica a importância do impacto de uma série de políticas públicas para a cooperação internacional assumidas por 22 países desenvolvidos. O CDI reconhece que os contributos para a redução da pobreza dos países em desenvolvimento não se limitam à APD e, por isso, avalia, pontua e classifica num ranking o compromisso com o desenvolvimento destes 22 países em sete grandes áreas-chave: APD (em quantidade em relação ao PIB e qualidade), Comércio, Investimento, Migração, Ambiente, Segurança e Tecnologia. Sobre este assunto consultar CGD, disponível em http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/index.

²⁹ “Em termos de metodologia, sendo o CDI resultado da média simples de cada uma das sete partes, isto tendo em conta que para atingir essa média se procedeu a uma standardização de cada um dos sete índices, e que tal standardização foi feita em consonância com uma escala cuja média é 5, então cada uma das sete dimensões concorre com igual ponderação para o resultado final.” (Damásio, 2011 :17-20)

Quadro 3 – Índice de Compromisso com o Desenvolvimento 2003-2010, por país

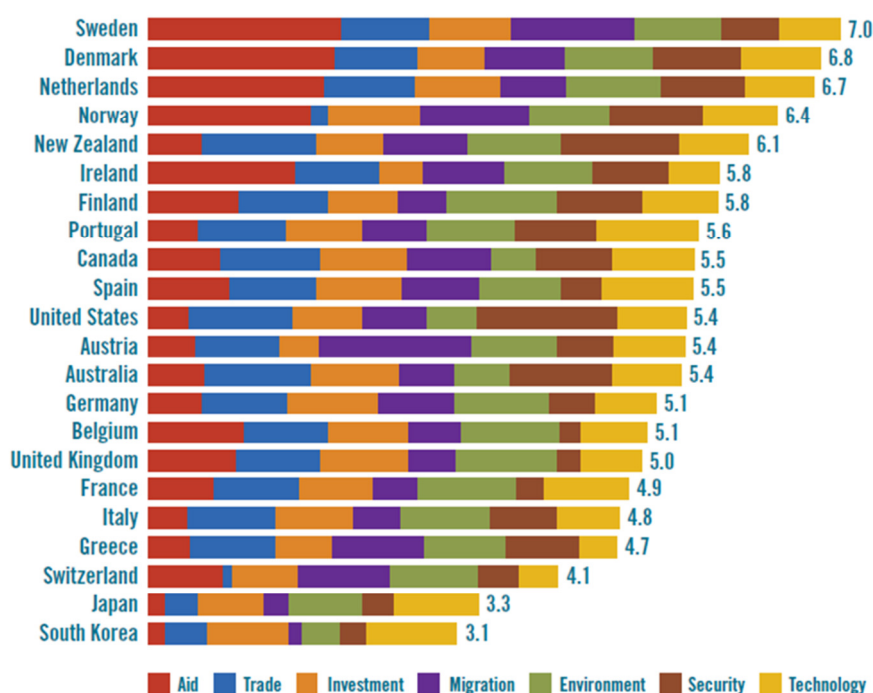
Country	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Change, 2003-10
Australia	5,4	5,2	5,2	5,1	5,1	5,3	5,3	5,4	0,0
Austria	5,1	5,1	5,2	5,3	5,3	5,2	5,4	5,4	+0,3
Belgium	4,4	4,5	4,8	5,0	4,9	4,9	5,0	5,1	+0,7
Canada	4,9	5,0	5,3	5,3	5,4	5,3	5,3	5,5	+0,6
Denmark	7,0	7,0	6,7	6,6	6,6	6,5	6,7	6,8	-0,2
Finland	4,9	5,1	5,3	5,3	5,2	5,3	5,5	5,8	+0,9
France	4,5	4,6	4,7	4,9	4,7	4,8	4,9	4,9	+0,4
Germany	4,8	4,9	5,2	5,1	5,0	5,0	5,1	5,1	+0,3
Greece	3,7	4,0	4,3	4,2	4,2	4,4	4,5	4,7	+1,0
Ireland	5,0	4,7	4,8	5,0	5,3	5,8	5,8	5,8	+0,8
Italy	4,2	4,3	4,5	4,4	4,4	4,3	4,5	4,8	+0,6
Japan	2,4	2,5	2,4	3,0	3,1	3,2	3,2	3,3	+0,9
Netherlands	6,4	6,4	6,5	6,4	6,5	6,6	6,6	6,7	+0,3
New Zealand	5,6	5,6	5,5	5,4	5,5	5,4	5,7	6,1	+0,5
Norway	5,9	6,0	6,3	6,2	6,1	6,1	6,3	6,4	+0,5
Portugal	4,4	4,8	4,8	4,7	4,6	4,9	4,9	5,6	+1,2
Spain	4,2	4,0	4,4	4,4	4,7	5,1	5,5	5,5	+1,3
Sweden	6,1	6,6	6,7	6,5	6,6	6,9	7,0	7,0	+0,9
Switzerland	4,5	4,7	4,9	4,6	4,3	4,4	4,4	4,1	-0,4
United Kingdom	5,2	5,1	5,5	5,4	5,1	5,4	4,8	5,0	-0,2
United States	4,1	4,3	4,5	4,5	4,4	4,6	4,7	5,4	+1,3
South Korea							2,5	3,1	
Average	4,9	5,0	5,1	5,1	5,1	5,2	5,3	5,4	+0,5

Figura 8 – Alterações do CDI, 2003-2010



Fonte: CGD, disponível em: http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/inside

Figura 9 – Índice de Compromisso com o Desenvolvimento 2010



Fonte: CGD, disponível em: http://www.cgdev.org/doc/CDI/2010/2010%20files/CDI_Card_2010-FINAL-web.pdf

Parece ser claro que muito dificilmente se conseguirão atingir os objectivos traçados em Monterrey, o que leva a uma maior preocupação em utilizar bem os fundos disponíveis e melhorar a eficácia da ajuda concedida. O futuro da ajuda depende da sua eficácia na contribuição para o desenvolvimento e a CPD é um elemento importante para influenciar esses mesmos resultados. A CPD acaba por ser uma necessidade para se continuar a prosseguir com os objectivos de um desenvolvimento mais justo e global.

No entanto, o conceito de CPD ainda não é suficientemente preponderante nos processos de decisão de muitos países, o que pode revelar falta de interesse ou vontade política para a sua implementação. Vários esforços têm sido feitos para promover a CPD, mas exemplos de incoerências³⁰ podem ser facilmente encontrados nas políticas comerciais, agricultura, migração e pescas dos países da OCDE ou UE, onde os impactos para os países em desenvolvimento são negligenciados. Desta forma, colocam os seus interesses em primeiro lugar, convictos de que as necessidades dos países em desenvolvimento serão colmatadas com aumentos no volume de APD. A promoção da CPD é processo de longo-prazo, pois representa uma alteração dos modos de actuação

³⁰ Para um conhecimento mais aprofundado sobre estes casos de incoerência aconselha-se a consulta do projecto Coerência.pt em: <http://www.coerencia.pt/index.php?tg=1&id=27> ou Fair Politics - Make Development Work em: <http://www.fairpolitics.nl/europa/coherence>.

dos governos, requer respostas integradas e abordagens conjuntas em vários sectores – *whole-of-government approach* – por forma a não por em causa o desenvolvimento nos países parceiros. É necessário aproveitar todas as lições tiradas das avaliações realizadas no âmbito da OCDE, UE ou mesmo a nível nacional e aprender com os vários casos de boas práticas existentes em países como a Alemanha, a Suécia ou Finlândia.

4.2 A CPD e a OCDE

O conceito de CPD foi introduzido pelo CAD/OCDE em 1991³¹ e numa série de iniciativas e publicações sucessivas. Em 1996, o CAD publicou o seu relatório mais conhecido *Shaping the 21st Century*, no qual descreve a CPD como uma das maiores responsabilidades dos países doadores:

...assure that the entire range of relevant industrialised country policies are consistent with and do not undermine development objectives (OCDE, 1996: 18).

Em 2001, o CAD publica *Guidelines on Poverty Reduction*³², que inclui uma secção sobre a CPD e os requisitos institucionais para a sua realização. Aqui é defendida a ideia de que a coerência entre as diferentes políticas dos países membros da OCDE é um factor fundamental para a eficácia das políticas de desenvolvimento na redução da pobreza. Em Junho de 2008, foi adoptada pela OCDE a *Declaração sobre a Coerência das Políticas de Desenvolvimento*³³ que reforça o papel da CPD como elemento-chave para a promoção do desenvolvimento e para atingir os ODM. A Declaração afirma o papel da CPD para alcançar a eficácia da ajuda, fazendo da Declaração de Paris um acervo e instrumento da OCDE. Além disso, os doadores da OCDE prometem mais diálogo com países parceiros, apelam a uma melhor coordenação internacional para garantir que os benefícios da globalização sejam amplamente partilhados e expressam a necessidade de sensibilizar a opinião pública para a importância das questões de desenvolvimento.

³¹ “DAC Members agree to strengthen their efforts, in their governments and in OECD, to pay full regard to the potential impact on developing countries in the formulation of the range of relevant government policies, notably in such areas as trade, environment, private investment and migration, and to work towards the largest possible consistency in development and other policy objectives” (OCDE, 1992: 3).

³² Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/47/14/2672735.pdf>.

³³ Disponível em : [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=c/min\(2008\)2/final&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=c/min(2008)2/final&doclanguage=en).

O CAD tem incluído, desde 2000, nos *peer reviews*³⁴ que faz às políticas de desenvolvimento dos seus membros, um capítulo relativo à CPD. Este novo instrumento tem permitido um aumento da consciencialização das boas e más práticas em matéria de CPD, mas não tem permitido uma monitorização eficaz pois os doadores têm escolhido diferentes formas de promover a CPD baseadas nas suas tradições institucionais e características próprias das suas burocracias e dos seus processos de decisão (Carbone, 2008: 329).

Desde 2009, a OCDE tem trabalhado no sentido de criar uma estratégia mais ampla para o desenvolvimento da OCDE. Este trabalho, conhecido como exercício *DevGoals*, tem por objectivo uma alteração da estrutura organizacional e financeira da OCDE para assegurar uma efectiva implementação e monitorização. A ser apresentada em Janeiro de 2012, esta nova *Estratégia de Desenvolvimento da OCDE* tem três princípios-chave: 1) fortalecimento das parcerias, dos mecanismos de troca de informações e de diálogo político entre a OCDE e os países em desenvolvimento; 2) aplicação de uma abordagem global do desenvolvimento, integrando o desenvolvimento em todos os sectores da OCDE e assegurando a flexibilidade na resposta aos novos desafios do desenvolvimento global, tendo sempre em conta as preocupações dos países em desenvolvimento, e 3) fomentar a CPD não só entre os países membros, mas dentro da própria Organização e com os países emergentes e em desenvolvimento, sendo um elemento fundamental para maximizar o impacto e assegurar resultados sustentáveis das suas políticas (OCDE, 2011a).

Este ano, a OCDE publicou igualmente um importante relatório³⁵ onde faz um ponto de situação do seu trabalho em matéria de desenvolvimento e promoção da CPD, apontando o que é necessário fazer no futuro para construir uma economia global mais forte, limpa e justa:

The “D” in OECD stands for development and this “D” is the imperative for us to offer our support and advice wherever it can contribute to reducing poverty and to “better policies for better lives (OCDE: 2011b, 3).

³⁴ O CAD da OCDE realiza revisões periódicas dos esforços individuais dos seus membros em matéria de cooperação para o desenvolvimento. As políticas e programas de cada membro são criticamente examinados aproximadamente uma vez a cada quatro ou cinco anos. Anualmente, são examinados cinco membros.

³⁵ Mais informações sobre o seu conteúdo, poderá ser consultado em: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/57/48110465.pdf>.

4.2 A CPD e as NU

A promoção da CPD no quadro das NU está presente numa série de importantes declarações. Em 2000, durante a maior reunião de chefes de Estado alguma vez realizada, todos os membros das NU aprovaram a Declaração do Milénio. Aqui foram traçados objectivos específicos para criar, tanto a nível nacional como mundial, o ambiente propício para a redução da pobreza e promoção do desenvolvimento (UN, 2000: 7). Em 2001, como resultado das negociações comerciais da OMC em Doha, foi adoptada a Agenda para o Desenvolvimento de Doha, que reafirma que o comércio internacional pode ter um papel fundamental para a promoção do desenvolvimento e para a redução da pobreza. No entanto, o falhanço das reuniões seguintes demonstra uma enorme dificuldade dos países desenvolvidos em reformar as suas políticas em matéria de comércio e agricultura. No ano seguinte, em Março de 2002, durante a Conferência das NU sobre o Financiamento do Desenvolvimento realizada em Monterrey, chegou-se a um Consenso sobre a necessidade de aumentar os recursos, melhorar a coordenação de políticas e harmonizar os procedimentos para atingir os ODM. Foram, igualmente, acordados indicadores passíveis de verificação dos progressos a nível de desenvolvimento, os ODM. Em particular, com a inclusão do *ODM 8 - Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento* reconheceu-se a necessidade de alargar a CID a outras áreas, em particular o desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro livre. Foi dado um maior destaque à CPD, consagrando-lhe um capítulo sobre o tema, onde se pode ler:

We recognize the urgent need to enhance coherence, governance, and consistency of the international monetary, financial and trading systems...we should encourage policy and programme coordination of international institutions and coherence at the operational and international levels to meet the Millennium Declaration development goals of sustained economic growth, poverty eradication and sustainable development (UN, 2003: 18).

Pela primeira vez na história da CID, foram aprovados universalmente os seus princípios gerais. Desde então têm sido criticados por não reflectirem as prioridades dos países em desenvolvimento, nem possuir um sistema de responsabilização mútua. Segundo Picciotto (2005: 316), os ODM são mais exigentes com os PED, tendo levado

à mobilização de um vasto conjunto de recursos para monitorizar os progressos das suas políticas e programas. Contudo, não foi feito o mesmo esforço para monitorizar os avanços alcançados pelas políticas adoptadas pelos países ricos, apenas o ODM 8 visa a sua responsabilização e com menos precisão do que os outros objectivos (de 48 objectivos 35 dizem respeito aos PED). Em relação à CPD, para que os seus esforços se transformem em resultados, não é apenas necessário estabelecer os seus princípios gerais, tem de existir articulação com a programação das políticas internas. Estava prevista a inclusão de um plano de acção com 87 recomendações elaborado pelo Comité de preparação da Conferência de Monterrey, mas não foi incluído na comunicação final. Desta forma, foi deixada a cada país a liberdade para de traçar o seu próprio caminho e as melhores práticas a utilizar.

4.3 A CPD e a UE

O debate em matéria de CPD na UE teve início com o Tratado de Maastricht³⁶ (incorporado no art.º 178), em 1992, dando base legal pela primeira vez à política de cooperação europeia. Foram criados três princípios para o funcionamento da política de desenvolvimento, os três “C’s”: complementaridade, coordenação e coerência (art.º177). Embora não aparecendo claramente o conceito coerência, pretende-se que a UE “tenha em conta” os objectivos da sua política de cooperação “nas políticas que puser em prática e que sejam susceptíveis de afectar os países em vias de desenvolvimento” (Carbone, 2008: 330). Depois de mais de 10 anos sem qualquer avanço nesta temática, no que ficou conhecida como “a década da não-decisão”, foi assinado o Consenso Europeu para o Desenvolvimento³⁷ em 2005 (Hoebink, 2010: 9). Este Consenso, adoptado conjuntamente pela Comissão Europeia, pelo Conselho e Parlamento, reafirma a ambição da UE na CPD e define os objectivos e princípios comuns da sua política de cooperação para o desenvolvimento, na qual a CPD assume um papel preponderante, deixando de ser apenas uma política supranacional mas também extensível a todas as políticas da UE. Estabeleceu doze áreas de intervenção prioritárias que poderiam acelerar o progresso rumo aos ODM: comércio, ambiente,

³⁶ Art.º 178: “A Comunidade terá em conta os objectivos a que se refere o artigo 177 nas políticas que puser em prática e que sejam susceptíveis de afectar os países em vias de desenvolvimento.” Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:PT:PDF>.

³⁷ “It is important that non-development policies assist developing countries' efforts in achieving the MDGs.” Disponível em: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf. (UE, 2006a)

alterações climáticas, segurança, agricultura, pescas, políticas sociais (emprego e trabalho digno), migração, pesquisa/ inovação, tecnologias de informação, transporte e energia. À Comissão Europeia e aos EM caberia a tarefa de elaborar um Programa de Trabalho dinâmico como nova ferramenta de acompanhamento das áreas prioritárias, elaborando um relatório de progresso a cada dois anos. Este deveria, ainda, propor prioridades de acção, definir regras e responsabilidades do Conselho, EM e Comissão e servir como ponto de referência em todos os níveis de tomada de decisão envolvidos na implementação dos compromissos da CPD e integrá-los nas propostas da Comissão e posições da UE nos fóruns internacionais. (Carbone, 2008: 334) No Tratado de Reforma da UE, mais conhecido por Tratado de Lisboa (2007)³⁸, a UE volta a reafirmar o seu compromisso em relação à CPD no artigos 208º, podendo ler-se:

O objectivo principal da política da União neste domínio é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza. Na execução das políticas susceptíveis de afectar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objectivos da cooperação para o desenvolvimento. A União e os Estados-Membros respeitarão os compromissos e terão em conta os objectivos aprovados no âmbito das Nações Unidas e das demais organizações internacionais competentes (UE, 2007a:141).

Ainda em 2007, a UE adoptou o Código de Conduta sobre a complementaridade e a divisão das tarefas na política de desenvolvimento³⁹ inserindo a CPD na procura da eficácia do desenvolvimento, ou seja, tornando-a um meio para atingir melhores resultados:

Chegou o momento de a UE ultrapassar as declarações políticas e passar das palavras aos actos. Os acordos sobre a divisão das tarefas permitirão aumentar a eficácia da ajuda, reforçar o papel da cooperação para o desenvolvimento nas relações externas da UE e contribuir para a construção de uma identidade europeia baseada nos valores consignados no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento (UE, 2007b).

³⁸ Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ASOM%3APT%3AHTML> (UE, 2006b).

³⁹ Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0072:FIN:PT:PDF>

Reforçar a complementaridade das actividades dos doadores da UE é um factor chave para melhorar os resultados da Europa enquanto doador de referência. Contudo, estas disposições apenas obrigam legalmente a União a fazer esforços para promover a CPD mas não obrigam à sua implementação, não especificam as modalidades, nem prevêem qualquer tipo de sanção por incumprimento, deixando margem de manobra aos EM para a sua aplicação (Picciotto, 2005: 315).

Os relatórios bianuais até agora realizados (2007 e 2009), fizeram uma avaliação detalhada dos progressos na aplicação da CPD baseada na discussão das informações recolhidas juntos dos *stakeholders* ao nível da UE sobre o seu trabalho no aumento da consciencialização sobre a CPD e a sua acção nas áreas prioritárias, como a procura de possíveis sinergias e complementaridades entre essas áreas e a cooperação para o desenvolvimento.⁴⁰ No primeiro relatório havia uma maior preocupação da UE em tornar claro o conceito de CPD, aumentar a consciencialização para a temática, aprofundar o seu conhecimento, através da recolha de informação relacionada com a temática, e estabelecer compromissos (UE, 2007c). O segundo relatório insere-se numa fase de avaliação da aplicação dos pressupostos e concretização dos compromissos assumidos anteriormente, assim como o aperfeiçoamento dos mecanismos existentes. (UE, 2009a) Deste modo, tiveram em consideração o progresso feito em termos de coerência nas doze áreas prioritárias que têm impacto no desenvolvimento, bem como na sua relação com os ODM. Tendo em conta as evidências, chegaram à conclusão que a concretização dos ODM depende não só da política de ajuda ao desenvolvimento, mas também de políticas definidas e implementadas pela UE e outros actores internacionais em áreas como o comércio, ambiente, segurança e migração.⁴¹ No entanto, apesar de a UE como um todo e os próprios EM tenham feito progressos individualmente, aumentando o seu compromisso com a CPD, melhorando os mecanismos institucionais e promovido um diálogo mais intensivo com a sociedade civil, os resultados desapontaram. A falta de vontade política a nível nacional extravasa, muitas vezes, ao nível europeu e torna-se um obstáculo para o progresso na CPD. Existe ainda uma falta de sensibilidade para as questões de desenvolvimento em muitos ministérios que não estão ligados directamente a estas questões. Ainda até ao final do ano em curso será lançado o terceiro relatório bianual.

⁴⁰ Para mais informações consultar: <http://www.tcd.ie/iiis/policycoherence/concept/eu-commitments.php>.

⁴¹ Para mais informações: http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/policy-coherence/index_en.htm.

Actualmente, devido à intensificação das relações entre a UE e os seus países parceiros, os efeitos colaterais de todas as suas políticas têm-se tornado mais sistemáticos nos PED. A linha de divisão entre política interna e externa tornou-se mais ténue, evidenciando a necessidade de uma nova posição e abordagem mais pró-activa e focada da UE em matéria de CPD. A UE passou também a dar maior atenção ao diálogo e consulta dos PED em relação às áreas prioritárias da CPD por forma a determinar o grau de impacto das políticas da União na sua capacidade de alcançarem os ODM (UE, 2009b). No mais recente Programa de Trabalho (2010-2013), a UE reduziu as áreas de intervenção da CPD para cinco: comércio e finanças, alterações climáticas, segurança alimentar mundial, migração e segurança, identificando-as como centrais aos actuais desafios globais com implicações para o progresso dos ODM. Como o contexto político mundial não é apenas definido pela UE, este Programa estabelece igualmente um guia de acção para outros *stakeholders*, aprofunda o diálogo com os países em desenvolvimento e defende uma agenda internacional para o desenvolvimento que vá para além da cooperação para o desenvolvimento e se estende a políticas-chave com impacto global (UE, 2010).

CAPÍTULO II – ESTUDO DE CASO: A ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO PORTUGUESA

1. O estado da arte da cooperação portuguesa

A missão fundamental da Cooperação Portuguesa consiste em contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social, e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito (IPAD, 2006a).

1.1 Visão Estratégica

O primeiro documento estratégico que definiu uma verdadeira política para a Cooperação Portuguesa (CP) surgiu em 1999, intitulado: *A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI*. A introdução à Resolução do Conselho de Ministros⁴² que aprovou o documento afirmava:

...a política de cooperação para o desenvolvimento, vector essencial da política externa, adquire um particular sentido estratégico, constituindo um elemento de diferenciação e afirmação de uma identidade própria na diversidade europeia, capaz de valorizar o património histórico e cultural do país (IPAD, 2006a: 11).

O seu principal objectivo estratégico, até hoje prevalecente, era o de *...saber articular nos planos político, económico e cultural, a dinâmica de constituição de uma comunidade, estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa no mundo, e de reaproximação a outros povos e regiões (...)*. Segundo Sangreman, *...esta reforma foi ditada com o intuito de transformar gradualmente o modelo descentralizado de Cooperação, no qual os diversos Ministérios e serviços estavam dotados de verbas aplicáveis à Cooperação, no qual as dotações daqueles Ministérios, destinadas à Cooperação para o Desenvolvimento, além de conhecidas à*

⁴² Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99, de 18 Maio - Aprova o documento de orientação estratégica *A cooperação portuguesa no limiar do século XXI*.

priori, passaram a ficar vinculadas à obtenção dos resultados programados (Sangreman, 2009: 65).

Este novo desafio da Cooperação Portuguesa levou à criação de cinco novos instrumentos de apoio à CP: o Conselho de Ministros para assuntos relacionados directamente com a Cooperação nacional, os Programas Indicativos de Cooperação (PIC), os Programas Integrados de Cooperação, as Delegações Técnicas de Cooperação, assim como o surgimento da Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD).

Foi apenas em 2005 que surge uma nova orientação estratégica para a política de cooperação nacional que representa, por um lado, uma continuidade do documento anterior, na medida em que reforça a *...ligação consequente e eficaz entre princípios, prioridades, programas e projectos; comando e responsabilização política, por contraste com uma tradição de dispersão dos centros de decisão* (IPAD, 2006a: 11). Por outro, a “Visão Estratégica” actualiza e aprofunda as orientações de 1999 porque apela a um esforço de coordenação internacional da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) com o objectivo de alcançar uma maior eficiência na utilização de recursos, tendo em conta os compromissos internacionais entretanto assumidos por Portugal com os ODM, Declaração de Monterrey e Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (Sangreman, 2009: 68).

Algo que nunca mudou, como se pode constatar através da observação da estrutura institucional da cooperação portuguesa, foi a dependência da cooperação e das suas agências em relação à política externa nacional e ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE): *Portugal deve pensar e escrever a Cooperação como uma política pública, parte integrante da política externa* (IPAD, 2006a: 5). Esta visão reflecte a associação tradicional portuguesa entre cooperação e política externa através de três canais: 1) relação privilegiada com os países africanos de expressão portuguesa, assim como Timor-Leste (ex-colónias); 2) a língua portuguesa, e 3) a promoção da capacidade de interlocução e influência em redes temáticas internacionais cujos centros de decisão são supranacionais. Freitas do Amaral admite que *...é de particular pertinência salientar a cooperação com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) [...] em termos da nossa relação bilateral, através da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).[...] sendo a língua portuguesa um veículo para a paz e democracia.* (p. 5) O espaço lusófono continua a ser, sem dúvida, uma das áreas prioritárias. No entanto, este traço foi-se esbatendo devido à entrada de Portugal na UE,

em 1986, e à sua readmissão no CAD/OCDE, em 1991, que impôs à sua política de cooperação novas condicionantes enquanto membro da comunidade doadora internacional (Sangreman, 2009: 63).

No segundo texto introdutório da “Visão Estratégica”, da autoria do Secretário de Estado da Cooperação e Negócios Estrangeiros, João Gomes Cravinho, a reflexão parece ir um pouco mais além da visão tradicional: *O contributo de Portugal para os Objectivos do Milénio (...) exige uma abordagem sistemática, capaz de valorizar do melhor modo as potencialidades da cooperação portuguesa* (IPAD, 2006a: 7). Aqui é mencionada a questão da eficiência e coordenação dos recursos e da necessidade de actuar segundo os consensos internacionais. Ao contrário do primeiro texto, surgem expressões como Ajuda Pública ao Desenvolvimento, compromissos internacionais e ODM. No entanto, continua presente o casamento entre política externa e cooperação.

Aqui são, igualmente, definidos os princípios orientadores da CP (p. 19):

- Contribuir para a concretização dos ODM.
- Contribuir para o reforço da segurança humana, em particular em “Estados frágeis” ou em situações de pós-conflito.
- Apoiar a lusofonia, enquanto instrumento de escolaridade e formação.
- Apoiar o desenvolvimento económico, numa óptica de sustentabilidade social e ambiental.
- Participar mais activamente nos debates internacionais, em apoio ao princípio da convergência internacional em torno de objectivos comuns.
- Aumentar os recursos em matéria da APD.

1.2 Perfil da Cooperação Portuguesa e APD

1.2.1 Volume da Ajuda

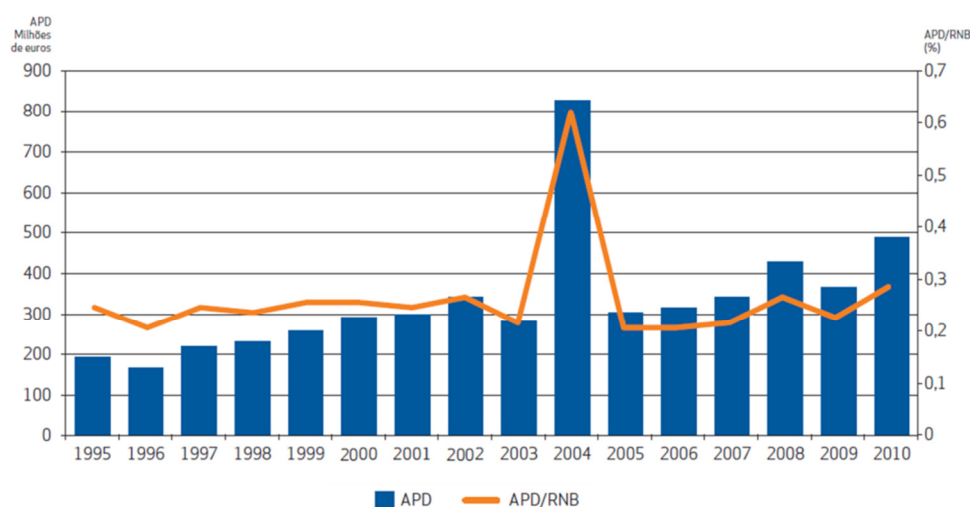
Segundo o Quadro 4, o esforço financeiro global da CP foi mais significativo em 2000 e, desde então, têm-se registado oscilações de valores que resultam de quebras nos fluxos privados e de Outros fluxos do sector público. Os fluxos privados foram significativos em 1998, 2001 e 2007, sendo mesmo superiores à APD, devido ao aumento do Investimento Directo Estrangeiro (IDE) português nas economias dos seus principais países parceiros.

Quadro 4 – Esforço financeiro global da CP (1995-2010) – Milhões de euros

	APD/RNB %	APD	Evolução %	Outros fluxos sector público	Fluxos Privados	Donativos das ONG	Total	Evolução %
1995	0,25	192,59		9,08	94,02	0,75	296,44	
1996	0,21	167,63	-13	103,45	455,85	1,05	727,85	146
1997	0,25	219,03	31	71,38	874,04	3,69	1 168,45	61
1998	0,24	232,32	6	102,20	1 470,01	5,89	1 810,48	55
1999	0,26	259,03	11	100,66	1 863,46	nd	2 223,15	23
2000	0,26	293,65	13	84,34	4 636,93	nd	5 014,92	126
2001	0,25	299,75	2	-1,18	1 677,98	5,47	1 982,04	-60
2002	0,27	342,30	14	-1,49	-158,91	nd	181,90	-91
2003	0,22	282,87	-17	-1,60	728,46	3,51	1 013,07	457
2004	0,63	829,89	193	-557,39	269,47	2,16	546,06	-46
2005	0,21	303,43	-63	-2,20	586,00	5,22	891,82	63
2006	0,21	315,77	4	-16,16	228,10	2,85	530,60	-41
2007	0,22	343,73	9	-173,15	1 446,49	1,18	1 618,25	205
2008	0,27	429,96	25	0,00	628,16	0,98	1 059,10	-35
2009	0,23	368,16	-14	0,00	-1 132,30	3,22	-760,92	-172
2010	0,29	491,19	33	0,00	-349,64	3,48	145,02	-119

Fonte: IPAD, 2011

Figura 10 – Evolução do volume e esforço APD/RNB (1995-2010)



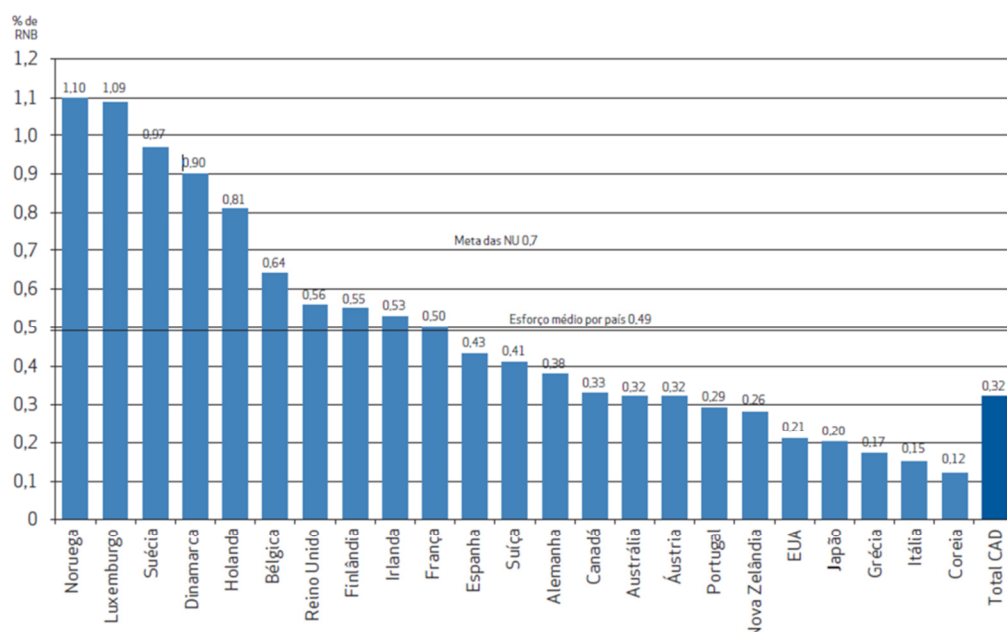
Fonte: IPAD, 2011

A APD portuguesa em relação ao Rendimento Nacional Bruto (RNB) não sofreu grandes variações desde 2001, excepto em 2004 e 2010, mantendo-se numa média aproximada de 0,28% (Figura 10). Ao excluirmos o valor de 2004⁴³, a média situa-se nos 0,24%, o que demonstra um fraco desempenho de Portugal em relação aos compromissos assumidos a nível internacional (0,33% APD/PNB em 2006; 0,51% em

⁴³ Em 2004, devido a um forte aumento da cooperação bilateral, a APD total foi de 0,63% do RNB. Este aumento deveu-se a uma operação extraordinária de reestruturação da dívida de Angola.

2010; 0,70% em 2015). Em 2010, o rácio subiu igualmente, desta vez para os 0,29%, em consequência da concessão de linhas de crédito para Cabo Verde e Moçambique. Este aumento fez o país subir apenas uma posição no ranking da OCDE em termos da relação APD/RNB, encontrando-se na 17ª posição em 23 membros. Sem contabilizar o grande aumento de 2004 (829,89 M€), a APD total tem rondado os 300 M€. O rigoroso controlo do défice público e consolidação orçamental nacional para respeitar o Pacto de Estabilidade e Crescimento da UE⁴⁴ têm condicionado os desembolsos líquidos de APD, situação agravada pela actual situação económica, colocando em causa o futuro da ajuda nacional e internacional, bem como a concretização das metas traçadas (Figura 11).

Figura 11 – APD líquida, países CAD, em percentagem do RNB em 2010



Fonte: IPAD, 2011

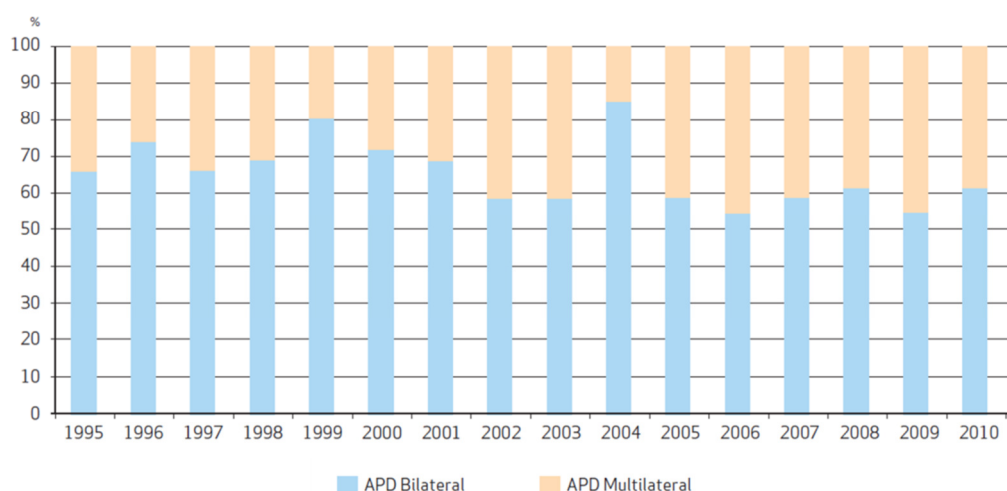
1.2.2 Distribuição

A estrutura da APD portuguesa tem-se caracterizado por uma distribuição de 60% do volume financeiro para a ajuda bilateral e 40% para a ajuda multilateral (Figura 12). A sua diminuição tem sido, de certa forma, compensada pelos aumentos registados

⁴⁴ De acordo com o PEC, todos os países da União Europeia devem respeitar os objectivos macroeconómicos contidos nos programas de estabilidade ou convergência e devem evitar défices públicos superiores a 3% do PIB, bem como valores da dívida pública superiores a 60% do PIB (valores do PIB a preços de mercado). Défices superiores podem levar a sanções ou multas.

na APD multilateral durante o mesmo período devido, principalmente, aos compromissos assumidos no âmbito da UE, que demonstram um forte compromisso de Portugal em trabalhar com organizações multilaterais (Anexo X).

Figura 12 – Distribuição bilateral e multilateral da APD Portuguesa



Fonte: IPAD, 2011

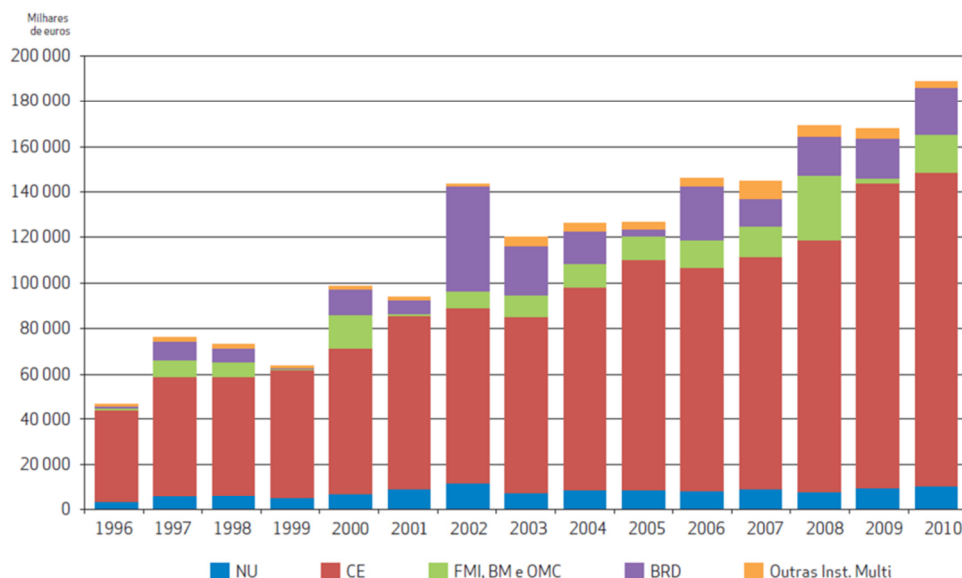
Tradicionalmente, Portugal vê a ajuda multilateral como um complemento da bilateral e uma forma para reforçar a sua integração no sistema internacional. O apoio às agências internacionais é concedido de acordo com o seu alcance na prossecução das prioridades da estratégia portuguesa para a cooperação. É por isso mesmo que a grande parcela de ajuda multilateral portuguesa é canalizada através da União Europeia (Figura 13), por via do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), que financia a ajuda aos países ACP (África, Caraíbas e Pacífico), e do Orçamento da Comissão Europeia (CE), que ajuda os restantes países em desenvolvimento. Procurando dar resposta às recomendações do CAD/OCDE no *peer review* de 2006⁴⁵, Portugal adoptou em 2009 a Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral⁴⁶, elaborada com os contributos dos diversos Ministérios. Esta estratégia estabelece os critérios, os instrumentos e os mecanismos que devem orientar a actuação de Portugal no domínio da cooperação multilateral, visando reforçar a sua visibilidade a nível internacional, bem como a sua

⁴⁵ Para mais informações consultar o relatório completo em: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/12/36780494.pdf>.

⁴⁶ Para consulta da Estratégia: <http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoEuropeiaMultilateral/estrategiamultilateral/Documents/EstrategiaMultilateral.pdf>.

capacidade de influenciar as políticas, estratégias, o funcionamento e a eficácia das organizações internacionais em que se insere.

Figura 13 – Evolução da APD multilateral (1996-2010)



Fonte: IPAD, 2011

No que concerne às áreas geográficas de actuação, a APD portuguesa tem estado concentrada num pequeno grupo de países da África lusófona⁴⁷ e em Timor-Leste (Figura 14). Estes países de língua portuguesa são parceiros prioritários da CP, com os quais mantém uma relação sólida e estável profundamente enraizada num passado histórico comum *...que se reflectiu, nos países parceiros, na formação de uma matriz institucional e jurídica semelhante à portuguesa, o que facilita a capitalização das vantagens comparativas portuguesas face a outros doadores — língua e história — que se verificam não só em termos geográficos como em termos sectoriais* (IPAD, 2011: 199). Destes seis países parceiros, cinco⁴⁸ são PMA e três⁴⁹ estão em situação de pós-conflito e grande fragilidade (p. 151). Esta característica da CP tem permitido a Portugal estar envolvido em alguns dos contextos e temas mais desafiantes da cooperação internacional para o desenvolvimento, como doador experiente em trabalho com *Estados frágeis*, em situação de conflito ou pós-conflito. Segundo o CAD/OCDE, a

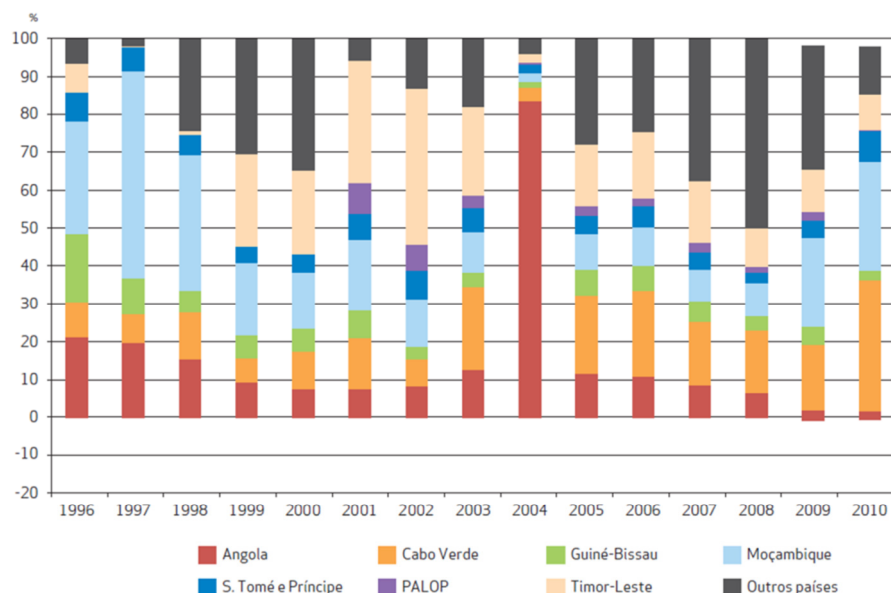
⁴⁷ Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe.

⁴⁸ Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

⁴⁹ Angola, Guiné-Bissau e Timor-Leste.

concentração nestes seis países é muito importante e deve ser mantida devido ao limitado esforço global da ajuda portuguesa (OCDE, 2010b: 44).

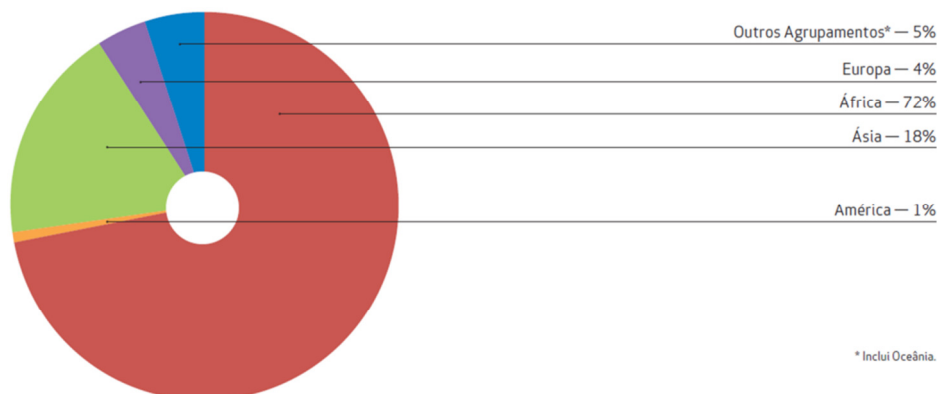
Figura 14 – Distribuição geográfica da APD bilateral, por país (1996-2010)



Fonte: IPAD, 2011

Sendo Portugal um pequeno doador, vê-se obrigado a racionalizar e otimizar os recursos, sendo um dos países do CAD/OCDE com maior concentração geográfica da ajuda. De facto, como cinco países prioritários da CP estão concentrados na África Subsaariana, são PMA e PALOP, o volume de APD bilateral para essa região é grande, uma média de 72% entre 1996 e 2010. É de realçar, igualmente, o valor da APD para a Ásia, que se ficou a dever a todo o apoio português após a independência de Timor-Leste (Figura 15).

Figura 15 – Distribuição geográfica da APD bilateral, por continente
(média 1996-2010)



Fonte: IPAD, 2011

Outro facto a destacar é o aumento dos valores da APD portuguesa destinada aos outros países. Registou-se um aumento quer em termos de volume, quer de peso relativo, atingindo o valor mais elevado em 2008, com 132 M€ e 51,3% da APD bilateral. Os principais responsáveis por este aumento foram a linhas de crédito para Marrocos e Bósnia-Herzegovina, a operações de manutenção da paz, no quadro das forças internacionais e apoios de ajuda humanitária concedida sobretudo através de ONG para o Kosovo, Líbia, e Iraque, e a cooperação com o Brasil⁵⁰.

A “Visão Estratégica” (IPAD, 2006a: 13) estabelece, também, as seguintes prioridades sectoriais: a) boa governação, participação e democracia; b) desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza, em particular nos sectores da educação, saúde, desenvolvimento rural, ambiente, e c) crescimento económico, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, nomeadamente através da apropriação e capacitação dos países parceiros. No entanto, a prática demonstrou que Portugal não conseguia trabalhar de forma eficiente em todas as áreas, pois exigia um grande número de programas e projectos por cada sector e país parceiro. Assim, Portugal tem vindo a racionalizar as suas prioridades sectoriais segundo dois critérios: as necessidades dos países parceiros, identificadas nos seus documentos de estratégia nacional para o

⁵⁰ Esta tem-se traduzido no financiamento, pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, de bolsas de estudo e actividades realizadas ao abrigo de convénios entre instituições de investigação científica (IPAD, 2011: 200).

desenvolvimento (reorientação para os ODM) e as mais-valias⁵¹ específicas da CP, tendo presente a necessária divisão do trabalho e complementaridade entre doadores para a eficácia da ajuda (IPAD, 2011: 154). Assim, a escolha das modalidades mais adequadas para a concessão da ajuda tem sido feita tendo em conta essas mesmas necessidades, as condições e qualidade de gestão dos países parceiros, bem como os compromissos internacionais de Portugal. No entanto, Portugal continua a ser criticado pelo CAD/OCDE (2010b: 45) pela enorme proliferação e dispersão de actores e pequenos projectos/programas por cada país parceiro, o que aumenta os custos de transacção da ajuda bilateral, ou seja, os custos incorridos com a negociação, implementação, gestão e avaliação de cada projecto individualmente.

A APD bilateral portuguesa foi, desde sempre, canalizada maioritariamente através da cooperação técnica (CT) (Figura 16). Entre 1996 e 2010, esta centrou-se no agrupamento das *Infra-estruturas e Serviços Sociais* (43%), onde se destaca o apoio ao sector da Educação⁵² (cerca de 600M€) e Governo e Sociedade Civil (cerca de 530M€, maioritariamente dirigido ao sector Conflitos, Paz e Segurança devido aos apoios no âmbito da ONU e da NATO, assim como aos programas de capacitação institucional em diversas áreas da Administração pública e outros órgãos do Estado) e as *Outras Infra-estruturas e Serviços Sociais* (mais de 200M€) (Figura 17 e 18). As operações relacionadas com o *alívio da dívida*⁵³, que, em 2004, representaram 22% dos desembolsos da APD bilateral portuguesa (reflexo da reestruturação da dívida de Angola em 2004), têm-se reflectido em APD negativa desde 2009⁵⁴ (Figura 19). Por último, o agrupamento das *Infra-estruturas e Serviços Económicos* está relacionado, essencialmente, com o apoio a Projectos de Investimento para construção/reconstrução

⁵¹ Estas mais-valias de Portugal dizem respeito às suas vantagens comparativas em relação a outros doadores, como a língua e passado histórico e cultural comum com os seus parceiros, como já foi referido anteriormente.

⁵² Desde o início da actividade da CP, este apoio traduziu-se, principalmente, na concessão de bolsas de estudo para cursos de ensino superior e estágios em Portugal. No entanto, após crítica por parte do CAD/OCDE em 2001 sobre o seu impacto na redução da pobreza e por esta situação criar um fenómeno conhecido por “fuga de cérebros”, a estratégia da CP nesta área mudou ligeiramente. Passou-se a apostar mais no retorno dos formandos aos seu país de origem, a reforçar a capacidade do ensino universitário e dos docentes locais, bem como na consolidação do ensino pós graduado. (IPAD, 2011: 204-206) Embora não vá ao encontro do ODM 2, da promoção do ensino primário.

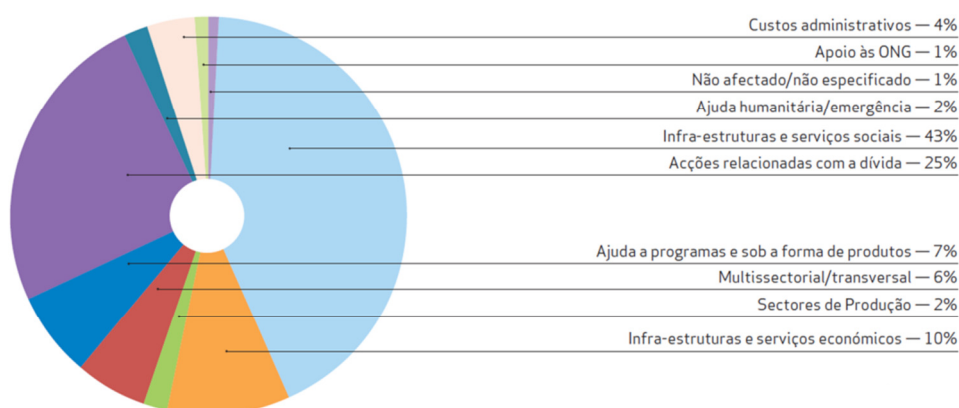
⁵³ Estas consistem na realização de operações de reestruturação no quadro do Clube de Paris (instituição informal constituída pelos 19 países desenvolvidos cuja missão é ajudar financeiramente países com dificuldades económicas), ou bilateralmente, mediante condições definidas em função do nível de rendimento e endividamento dos países devedores. Para os Países Pobres Altamente Endividados (PPAE), Portugal tem considerado, para além dos reescalamentos em condições altamente favoráveis, acções adicionais de redução da dívida, tais como o perdão e a concessão de apoios para pagamento da dívida (IPAD, 2011: 143).

⁵⁴ Ano de início do pagamento da dívida por parte de Angola.

de infra-estruturas de Transportes e Armazenamento e representou 10% da APD bilateral entre 1996 e 2010. Estes constituem empréstimos para a reabilitação de infra-estruturas rodoviárias, portuárias, aeroportuárias e a construção e reabilitação de escolas.

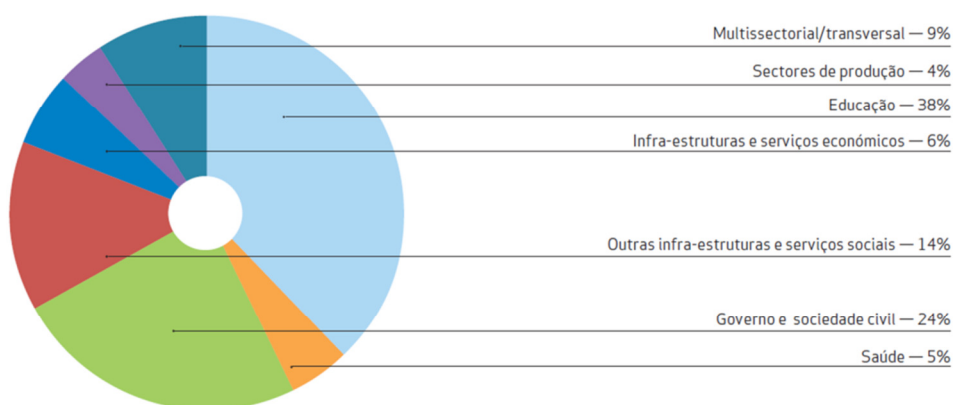
Portugal tem adoptado novos instrumentos de ajuda, mas ainda têm pouco peso no total da sua APD bilateral, por exemplo o Apoio Directo ao Orçamento, SWAp e as linhas de crédito (Figura 20).

Figura 16 – Distribuição Sectorial da APD Bilateral Portuguesa (média 1996-2010)



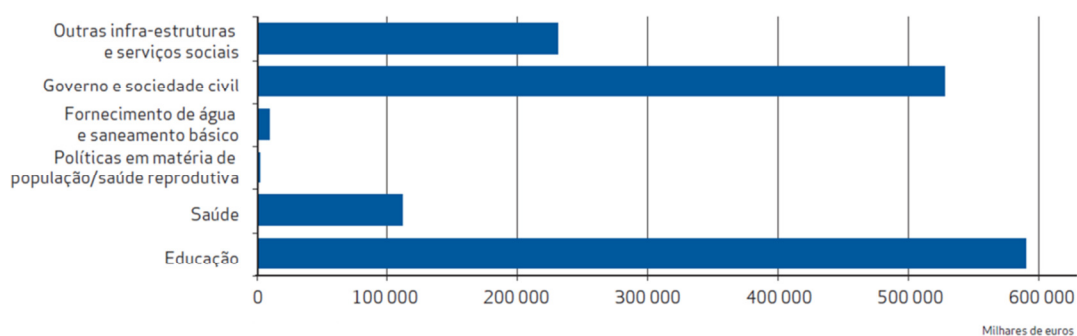
Fonte: IPAD, 2011

Figura 17 – Distribuição sectorial da cooperação técnica (1996-2010)



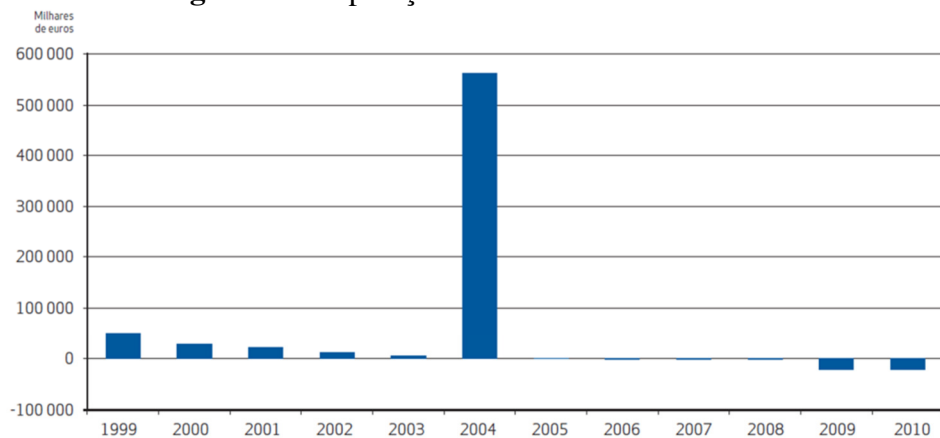
Fonte: IPAD, 2011

Figura 18 – Estrutura sectorial do apoio a Infra-estruturas e Serviços Sociais (1996-10)



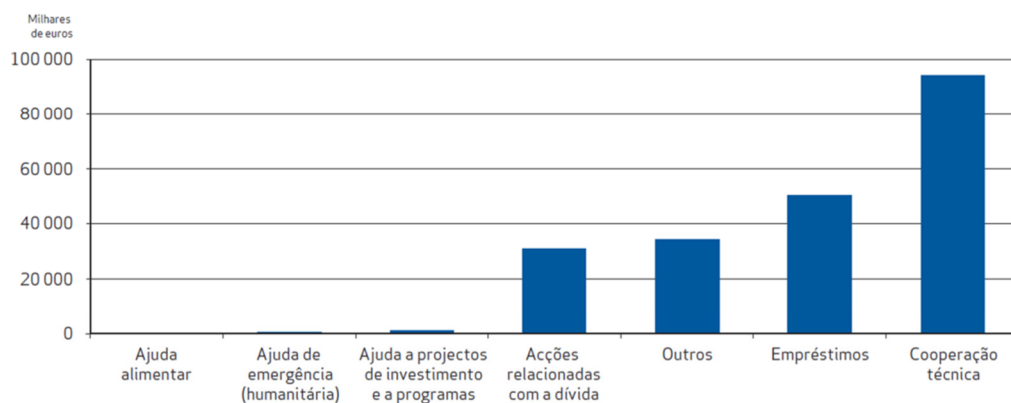
Fonte: IPAD, 2011

Figura 19 – Operações relacionadas com a dívida



Fonte: IPAD, 2011

Figura 20 – APD Portuguesa por categorias de ajuda (média 1996-2010)



Fonte: IPAD, 2011

Em matéria de desligamento⁵⁵ da ajuda, Portugal tem feito um esforço para cumprir as recomendações do CAD para o Desligamento da APD bilateral aos PMA na maior extensão possível. Entre 2007 e 2010, o grau de desligamento foi de cerca de 67% (Quadro 5).

Quadro 5 – Grau de Ligação da APD portuguesa

APD bruta	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Desligada	61	61	71	91,3	61,2	56,2
Parcialmente desligada	14	20	—	—	—	—
Ligada	25	18	29	8,7	38,8	48,3
Total**	100	100	100	100	100	100

* Valores provisórios; Montantes dos compromissos (valores brutos) de APD, excluindo custos administrativos.

Fonte: IPAD, 2011

1.2.3 Organização e Estrutura institucional

A CP está estruturada segundo um modelo descentralizado, que envolve diferentes entidades da administração central – ministérios sectoriais, institutos públicos, etc. –, da administração local – câmaras e associações municipais, institutos públicos, entre outros – e da sociedade civil – Universidades e ONG. Este modelo organizacional exige, assim, uma maior preocupação em termos de controlo político, de coerência e de coordenação entre as várias iniciativas desenvolvidas por cada entidade (Mesquita, 2005: 4).

No sentido de colmatar essa falta de coordenação foi criado, em 2003, o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)⁵⁶, tornando-se o órgão central da CP. Tendo em conta a “Visão Estratégica”, o *peer review* do CAD de 2006 e a “Estratégia para a Cooperação Portuguesa – Operacionalização” de 2006, o IPAD deverá desempenhar as seguintes funções: a *supervisão, direcção e coordenação da APD*; o *planeamento, programação, acompanhamento e avaliação dos programas e projectos de cooperação*; e o *enquadramento adequado dos programas de cooperação e APD*

⁵⁵ A “ajuda ligada” traduz os empréstimos e donativos cuja concessão ao país beneficiário está vinculada à aquisição de bens e serviços no país doador. A “ajuda desligada” traduz os empréstimos e donativos cuja concessão ao país beneficiário não está vinculada à aquisição de bens e serviços no país doador. Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/AjudaPublicaDesenvolvimento/Efic%C3%A1cia%20da%20Ajuda/Paginas/default.aspx>.

⁵⁶ Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 Janeiro – Cria o IPAD e extingue os seus antecessores Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP), em funções de 1994 a 1999, e a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD), de 1999 a 2003. Disponível em: http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/DGTF/Doumentos/SucessaoEntidadesExtintas/FFRGB-DL_5_2003.pdf.

financiados e realizados por outros organismos de Estado e demais entidades públicas (IPAD, 2006b: 37). É, igualmente, da sua responsabilidade a concentração e disseminação de informação sobre todos os projectos de cooperação, mesmo os levados a cabo por entidades privadas, com ou sem patrocínio público. Estas competências tiveram continuidade após o processo de reestruturação da Administração central do Estado (PRACE) e que estão na actual lei orgânica do IPAD⁵⁷.

No entanto, em termos da arquitectura institucional do subsistema de Cooperação este sofreu poucas alterações com estas novas leis. Manteve-se a superintendência do MNE às actividades do IPAD, emitindo directivas sobre os objectivos a atingir na gestão e sobre as prioridades a adoptar na prossecução das suas atribuições. Esta situação deixa margem para alteração das prioridades da cooperação segundo conveniências dos membros do Governo que tutelam o IPAD. Outro dos seus constrangimentos era a sua dependência financeira, que impedia o IPAD de gerir o seu orçamento e transitar os saldos entre anos, por forma a empreender compromissos plurianuais, o que dificultava a previsibilidade da ajuda portuguesa nos países parceiros (Sangreman, 2009).

A falta de um orçamento integrado, que fornecesse uma ideia concreta do esforço total da cooperação que se encontrava fragmentada por diversos Ministérios, agrava esta situação. Em 2004, com a criação do Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa no Estrangeiro (PO05)⁵⁸ conseguiu-se, pela primeira vez, identificar o montante gasto por áreas de intervenção. Este era um programa orçamental transversal executado por diferentes entidades/Ministérios, ou seja, os vários Ministérios que financiam e executam projecto de cooperação para o desenvolvimento passaram a dispor de um programa orçamental próprio para afectar essas verbas. No entanto, o estabelecimento de compromissos de carácter plurianual decorrentes dos programas indicativos de cooperação (PIC)⁵⁹ acordados com os países parceiros, e a necessidade

⁵⁷ A Lei Orgânica do IPAD foi estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 120/2007, de 27 de Abril. A sua Estrutura Orgânica foi aprovada pelo Despacho n.º 20328/2007 (2ª Série), de 6 de Setembro. Os seus Estatutos do IPAD estão presentes na Portaria n.º 510/2009 (1ª Série), de 14 de Maio e Portaria n.º 510/2007 (1ª série), de 30 de Abril. Estes documentos podem ser consultados em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/Instituto/Legislacao/Paginas/default.aspx>.

⁵⁸ Regulamentado no Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho. Em 2007, a sua designação passou para Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento.

⁵⁹ Programas Indicativos de Cooperação (PIC) - documentos estratégicos plurianuais que guiam a CP com os seus principais parceiros, de acordo com o Quadro Comum da UE para os Programas de Estratégia por País. Os PIC passaram a ser documentos únicos, tendo sido eliminada a negociação anual de PAC (Planos Anuais de Cooperação), de forma a maximizar recursos e apostar numa programação plurianual. Os PIC

de introduzir uma maior e mais segura previsibilidade na programação da Cooperação Portuguesa, conferem à plurianualidade do PO05 um carácter fundamental. Todavia, constatou-se, no acompanhamento da execução financeira do PO05, que as entidades executoras realizavam várias alterações orçamentais que influenciavam a sua dotação e não eram submetidas a parecer da entidade coordenadora, o IPAD. Permanecia, assim, a questão da necessidade de um plano de acção plurianual e maior controlo orçamental do IPAD (OCDE, 2006).

O primeiro problema ficou resolvido com a adopção de uma nova estratégia de programação plurianual por país, alinhada com o horizonte temporal de vigência das Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza dos parceiros, sendo os PIC⁶⁰ o único documento orientador da cooperação com os países parceiros. Um dos objectivos desta programação plurianual é possibilitar o envio de informação aos países parceiros, sobre os montantes previstos para os projectos previamente negociados (IPAD, 2006b: 3).

Quanto à orçamentação, em 2010, foi então criada, pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP), uma figura orçamental interministerial denominada Agenda da Cooperação para o Desenvolvimento⁶¹ (ACD), cuja coordenação ficou sob a responsabilidade do IPAD. Os Ministérios são agora oficialmente obrigados à aprovação por parte do IPAD dos seus projectos relacionados com a APD e, muitas vezes precisam do co-financiamento deste. Embora sendo um programa orçamental específico para a Cooperação, este manteve o seu carácter transversal, semelhante ao PO05, agora denominado de PO21. O Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa, como instrumento programático, poderia desempenhar um papel fundamental na cooperação portuguesa caso se efectivasse a sua plurianualidade. Em princípio, deverá permitir a orçamentação plurianual, mas até agora ainda não lhe foi conferida esta dimensão, para além de assentar numa lógica transversal/ministerial e não numa lógica de objectivos/programas.

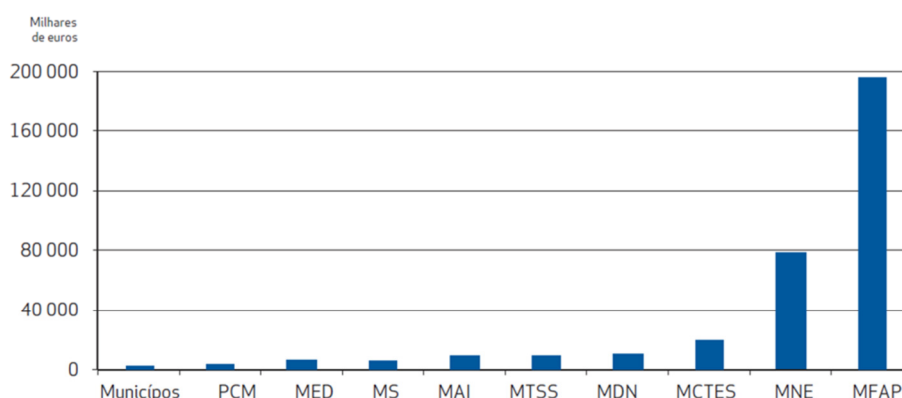
alinham, em termos temporais, com a programação dos países parceiros para os seus Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (normalmente 3 ou 4 anos) (IPAD, 2009b: 13).

⁶⁰ Para mais informações, consultar: IPAD (2006d), *Novas Linhas de Orientação para os Programas Indicativos de Cooperação (PIC)*.

⁶¹ Em 2010, o Ministério das Finanças e da Administração Pública adoptou no Orçamento de Estado uma estrutura de programas orçamentais sectoriais, os quais apenas permitiam a inscrição de verbas pelos respectivos Ministérios tutelares, implicando que o Programa Orçamental da Cooperação para o Desenvolvimento (PO 05) deixasse de existir. De modo a permitir a contabilização orçamental das verbas destinadas à Cooperação para o Desenvolvimento houve necessidade de criar uma figura de excepção designada por Agenda da Cooperação para o Desenvolvimento (ACD), equiparada a programa orçamental, com carácter transversal a todos os Ministérios. Informação disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/Programa%20Orçamental%20de%20Cooperacao%20Portuguesa/Paginas/default.aspx>.

O Estado é, de facto, o principal actor da CP, nomeadamente através dos Ministérios que, embora coordenados ou co-financiados pelo IPAD, estabelecem também programas de acção na sua área de intervenção directamente com os parceiros (IPAD, 2011: 81). O MFAP é disso exemplo, controlando uma grande parte do orçamento da APD e não necessita do co-financiamento do IPAD, apesar de necessitar da sua aprovação para a elegibilidade dos projectos. Segundo o CAD/OCDE (2010b: 53), este tipo de sistema necessita uma forte coordenação, pois a maior parte dos fundos CP vêm de outros ministérios que não o principal responsável pela cooperação, MNE/IPAD. Será importante ter em conta todas as actividades bilaterais do MFAP, assim como com outros órgãos do poder que têm assumido um papel importante na CP como, por exemplo, as Autarquias Locais (Figura 21).

Figura 21 – Os dez principais financiadores da APD portuguesa (1996-2010)



Fonte : IPAD, 2011

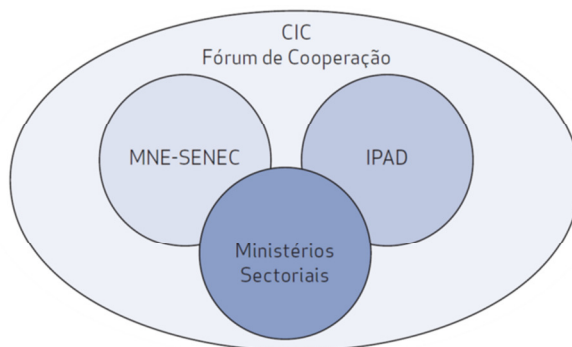
A Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC)⁶², criada em 1985, permanece em funções até hoje, apenas tendo sido objecto de algumas reformulações⁶³, com o objectivo explícito de reforçar o papel de coordenação de toda a política nacional de cooperação pelo MNE, em articulação com os restantes ministérios sectoriais e organizações públicas e privadas envolvidas em actividades de cooperação. O grande objectivo desta Comissão é o de assegurar direcção e controlo político, entendendo-se que a coerência das políticas constitui condição de eficácia da acção. Nela estão representados todos os ministérios sectoriais com interesse na área da cooperação, sendo

⁶² Criada pelo Decreto-Lei nº 175/85, de 22 de Maio.

⁶³ A actual lei orgânica da CIC foi aprovada pelo Decreto-Lei nº 127/97, de 24 de Maio, sendo alterada pelo Decreto-Lei 301/98 de 7 de Outubro.

a reunião⁶⁴ presidida pelo membro do Governo responsável por essa área, ou pelo presidente do IPAD, por delegação (Figura 22).

Figura 22 – Estrutura da CIC



Fonte: IPAD, 2011

Para além da importância da CIC para a coordenação da CP, a institucionalização de um Conselho de Ministros para os Assuntos de Cooperação⁶⁵ e de um Secretariado Permanente⁶⁶ (SP/CIC) para lhe dar apoio, forneceu a estrutura necessária não só para promover a coordenação e complementaridade das intervenções mas, também, assegurar a coerência da política de cooperação com outras políticas nacionais que afectam o desenvolvimento dos países parceiros (IPAD, 2006a: 39). No entanto, tendo em conta a Figura 23 é notório um decréscimo no dinamismo das reuniões da CIC. Esta situação pode ser consequência do PRACE, que acabou com as unidades e os responsáveis, ao nível de director-geral, dedicados exclusivamente às questões da cooperação dentro dos Ministérios sectoriais. A sua representação através de técnicos foi tornando a CIC menos eficaz no que respeita à coordenação e tomada de decisão. Desta forma, passou a adoptar-se o sistema das reuniões temáticas e sectoriais, conforme a necessidade, fora do enquadramento da CIC. Em matéria de coerência a

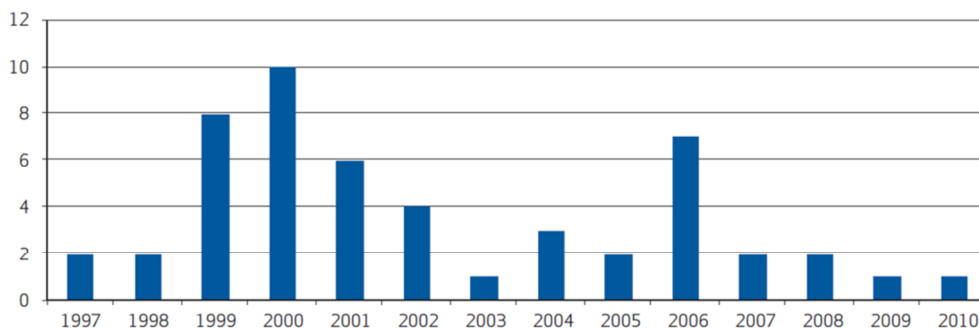
⁶⁴ A CIC realiza reuniões do seu Secretariado Permanente duas vezes por ano em plenário, uma para discutir o orçamento e outra para avaliação, podendo reunir extraordinariamente sempre que se justifique (IPAD, 2006: 39).

⁶⁵ Decreto-Lei n.º 267/98 de 28 de Agosto - Reúne duas vezes por ano para debater temas de fundo relacionados com a Cooperação, como sejam o orçamento integrado da cooperação, os planos trienais assinados com países parceiros, e o balanço de actividades e experiências.

⁶⁶ Decreto-Lei n.º 301/98 de 7 de Outubro – O SP/CIC é composto por um representante de cada Ministério e dos Secretários de Estado dependentes directamente do Primeiro-Ministro e reúne uma vez por mês, convocado e presidido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros. Desde 2003, os Ministros dos Negócios Estrangeiros vêm delegando nos SENEC, e estes nos presidentes do IPAD, os poderes que lhes estão conferidos relativamente à CIC (IPAD, 2011: 75).

CIC reuniu apenas 2 vezes, em 2007 e 2009, o que demonstra o interesse recente nesta temática (IPAD, 2011: 78).

Figura 23 – Número de reuniões da CIC, por ano



Fonte: IPAD, 2011

A coerência global da CP passa também pela concertação entre todos os agentes públicos e privados de cooperação, e para esse efeito foi instituído, em 2008, o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento⁶⁷. Este veio colmatar a lacuna identificada pelo *peer review* de 2006 (OCDE, 2006: 62) da ausência de um mecanismo de diálogo e envolvimento entre a sociedade civil e o Estado na área da cooperação. Funciona, hoje em dia, como catalisador de sinergias entre esses diversos actores e promotor de formas de complementaridade entre as diversas acções, de modo a propiciar o aparecimento de projectos comuns, actuações em parceria e propostas e pareceres em matéria de cooperação. A sua criação estava já prevista desde a “Visão Estratégica” e segundo Sangreman (2009: 78), poderia ter criado uma coesão na CP muito maior do que a que parece existir actualmente, com a troca de conhecimentos, confiança mútua, projectos comuns de qualidade e maior sinergia entre actores. No entanto, segundo o mesmo autor, o Fórum “*tem vindo a permitir uma dinâmica entre as organizações da sociedade civil e, secundariamente entre estas e o SENECS*⁶⁸ e IPAD, que levou a uma participação e organização de diferentes actores como nunca existiu em Portugal.”

O Cluster da Cooperação, foi outro aspecto inovador introduzido pela “Visão Estratégica”. *Um cluster de cooperação é constituído por um conjunto de projectos, executados por diferentes instituições (individualmente ou associadas a instituições do país parceiro), numa mesma área geográfica e com um enquadramento comum. (...)*

⁶⁷ Para mais informações: <http://www.ipad.mne.gov.pt/SociedadeCivil/ForumCooperacaoDesenvolvimento/Paginas/default.aspx>.

⁶⁸ Através do seu gabinete, define e operacionaliza as políticas e as linhas de orientação da CP.

Podem participar (...) tanto as instituições da administração pública como a sociedade civil, sendo a heterogeneidade dos actores uma vantagem e não o contrário (IPAD, 2006: 51). Este teria como objectivo melhorar a coerência interna da CP, ao fornecer um quadro de coordenação de projectos implementados no mesmo sector e região por diferentes actores de desenvolvimento portugueses. No entanto, segundo a última avaliação do CAD (2010: 45) *...these clusters only group small projects together under themes, rather than consolidating or combining them. Portugal could get more out of its limited development co-operation budget if it integrated these projects into more comprehensive programmes or consolidated them into fewer, bigger projects and programmes.*

O apoio ao sector privado foi também introduzido na “Visão Estratégica”, considerando que a iniciativa privada é indissociável do desenvolvimento sustentável. Afirmando mesmo que *uma economia de mercado é o objectivo mais importante para a dinamização e modernização de economias com maiores dificuldades de integração económica internacional* (IPAD, 2006a: 35). Criada em 2007, a Sociedade Financeira para o Desenvolvimento⁶⁹ (SOFID) vem, desta forma, responder a esse objectivo do Estado português em promover a iniciativa privada nos países parceiros, em particular através do envolvimento das empresas portuguesas. Em parceria com outras entidades nacionais relevantes para a sua actividade, como sejam o IPAD (o qual faz parte do Conselho Estratégico) e a AICEP Portugal, a SOFID deverá estabelecer acordos de cooperação e actuação conjunta sempre que necessário, de forma a contribuir para o incremento das nossas relações económicas externas com regiões com menores índices de desenvolvimento.

Quanto ao mecanismo de avaliação, o *peer review* de 2006 alertava para a ausência de uma *cultura de avaliação*. Deste modo, o IPAD comprometeu-se a realizar uma revisão da estratégia de avaliação e em finalizar a elaboração de novos instrumentos, que deveriam estar de acordo com os desenvolvidos no quadro de organismos internacionais, seguindo os parâmetros da Rede de Avaliação do

⁶⁹ A SOFID é uma instituição financeira de crédito (IFIC), sob a forma de sociedade anónima (SA), detida maioritariamente pelo Estado Português e detendo simultaneamente o estatuto de empresa pública, sendo, por isso, supervisionada pelo Banco de Portugal e pela Direcção Geral do Tesouro e Finanças. É a principal instituição financeira de desenvolvimento responsável por financiar e apoiar empresas portuguesas e seus parceiros em projectos de investimento sustentáveis em países emergentes e em vias de desenvolvimento. Integra a Associação das EDFI – *European Development Financial Institutions*, o que lhe permite ser um interlocutor privilegiado junto das diversas Instituições da Comissão Europeia e dos fundos por elas disponibilizados. Mais informações disponíveis em: http://www.sofid.pt/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1.

CAD/OCDE e UE (IPAD, 2006b). O reforço da disseminação da informação é apontado como uma medida importante porque permite que as recomendações e lições de projectos anteriores sejam incorporadas nas novas intervenções e que não se repitam os mesmos erros. Esta cultura de avaliação deve ser estendida a todos os actores da CP, a fim de se obter objectivos concretos, cabendo ao IPAD o apoio e promoção de padrões de avaliação e boas práticas em todo o sistema (OCDE, 2010b: 60-61). Tanto a avaliação da CP como a auditoria interna do IPAD são atribuições do Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna (GAAI)⁷⁰, que responde directamente ao Presidente do IPAD. Na sua última avaliação a Portugal o CAD reconhece os esforços feitos no sentido da construção de uma *cultura de avaliação* no sistema da CP, destacando a produção e disseminação de um guia próprio de avaliação⁷¹, assim como da publicação de todas as avaliações realizadas. Em 2009, o Presidente do IPAD aprovou um programa trienal de avaliação (2009-2011) e atribuído um orçamento próprio ao GAAI, dando assim mais autonomia.

2. Portugal e os compromissos internacionais

A Cooperação Portuguesa encontra-se comprometida com os esforços internacionais de redução da pobreza mundial, objectivo último e transversal à política de cooperação. Para o efeito, é claramente assumida uma visão integrada e abrangente do desenvolvimento que obriga a esforços acrescidos de coordenação a nível interno (nacional), com os países parceiros de cooperação, e com doadores (bilaterais e multilaterais), no sentido de uma ajuda efectivamente mais eficaz (IPAD, 2010: 4).

⁷⁰ Decreto-Lei n.º 120/2007, de 27 Abril e do Despacho 20328/2007, de 6 Setembro. São actividades do GAAI: a) Conceber os termos de referência para avaliação da execução dos programas e projectos de APD, em função dos objectivos definidos; b) Proceder à avaliação dos programas, projectos e acções de cooperação, directamente ou através de avaliação externa; c) Colaborar em avaliações conjuntas com outros doadores e com países beneficiários; d) Produzir informação técnica na área da avaliação, disseminando informação sobre os resultados das avaliações realizadas e propondo mecanismos para a incorporação da experiência adquirida na programação e em programas, projectos e acções futuros; e) Desenvolver o sistema de informação para a gestão, com base na monitorização de indicadores de desempenho organizacional; e f) Promover a realização de auditorias internas e aos serviços do IPAD, e externas, de acordo com normas aprovadas.

⁷¹ Para consulta em: http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/Avaliacao%20e%20Auditoria%20Interna/Documents/guia_avaliacao_09.pdf.

2.1 Portugal e os ODM

Portugal assumiu, claramente, o seu compromisso na concretização dos ODM a partir da “Visão Estratégica”, consubstanciando-se no objectivo último da luta contra a pobreza, com vista à sua erradicação. A inclusão dos ODM nos documentos estratégicos nacionais e na formulação de Estratégias sectoriais e multi-sectoriais revelam esse empenho na luta contra a pobreza e na coerência de políticas, pois permitiram envolver um grande número de actores da CP nos esforços de solidariedade global (IPAD, 2009b).

A APD portuguesa constitui um elemento importante no apoio aos principais países parceiros na persecução dos ODM, por um lado, por serem maioritariamente PMA e, por outro, pelo facto desta estar directa ou indirectamente ligada ao ODM1, de redução da pobreza. No entanto, a CP associou também a sua APD bilateral sectorial a cada um dos outros ODM, mas em diferentes proporções.

Segundo esta lógica, a CP contribui sempre, em qualquer das suas acções, para o ODM1, Meta 1 e ODM 8, Meta 13 (Anexo IX). A análise do quadro permite-nos constatar que, entre 2001 e 2010, a APD bilateral portuguesa esteve concentrada nestes ODM e metas mencionadas, apenas se registando outra concentração de destaque na Meta 16, inserido no ODM 8. De destacar, como dito anteriormente, que esta concentração se deve à distribuição sectorial da CP. Desta forma, os principais sectores relacionados com a concretização dos ODM são a Educação, Governo e Sociedade Civil (Infra-estruturas e serviços sociais) e as Acções relacionadas com a dívida.

2.2 Portugal e a Eficácia da Ajuda

No sentido aplicar a Declaração de Paris e a Agenda para a Acção de Acra à CP, foram elaborados pelo IPAD, em 2006 e 2009 respectivamente, o *Plano de Acção de Portugal para a Eficácia da Ajuda* e o *Plano de Acção para a Eficácia da Ajuda – de Paris a Acra*⁷². Este último plano engloba os resultados do plano anterior, os compromissos de Acra e as metas definidas pela UE em relação à necessidade de uma maior harmonização e complementaridade entre os EM e entre a UE e os outros

⁷² Para consulta mais detalhada sobre os Planos de Acção para a Eficácia da Ajuda e respectivos relatórios de progresso, disponíveis em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/AjudaPublicaDesenvolvimento/Eficacia%20da%20Ajuda/Paginas/default.aspx>.

doadores⁷³. De acordo com estes documentos, a estratégia da Cooperação Portuguesa tem sido delineada no sentido de se evitar a dispersão de meios em prol de uma lógica mais coerente, melhorando a racionalidade, eficiência e eficácia da ajuda. Para este efeito, deu-se continuidade à linha de orientação de concentração geográfica nos PALOP e em Timor-Leste, parceiros prioritários, e obedecer ao princípio de concentração sectorial na educação, saúde, formação profissional e capacitação institucional, numa óptica de desenvolvimento sustentável e de luta contra a pobreza, para alcançar os ODM (IPAD, 2010).

Segundo a última avaliação do CAD/OCDE, Portugal fez alguns progressos na eficácia da sua ajuda. Em matéria de alinhamento, Portugal apostou na elaboração dos PIC em conjunto com os parceiros e em função das suas estratégias nacionais de redução da pobreza, contribuindo, igualmente, para uma maior apropriação pelos países do seu próprio desenvolvimento. Quanto à harmonização, foram feitos poucos progressos pois continua a utilizar a abordagem dos inúmeros pequenos projectos através de múltiplos actores sem coordenação, limitando-se à partilha de informação.

No entanto, precisa aumentar a proporção da cooperação técnica que é coordenada com as estratégias de desenvolvimento das capacidades nos países parceiros e apostar no uso de programas ou projectos de investimento. O CAD/OCDE afirma que ainda há trabalho a fazer em relação à limitada delegação de autoridade e descentralização do pessoal no terreno, o que dificulta o diálogo político nos países parceiros e os mecanismos de coordenação da ajuda. Apesar dos avanços feitos para melhorar a previsibilidade e a transparência, ao usar os PIC e as actuais mudanças no orçamento, deve assegurar que os desembolsos anuais correspondem, tanto quanto possível, aos compromissos anuais assumidos e que os projectos plurianuais sejam suportados por orçamentos plurianuais. A informação sobre os montantes da ajuda deve ser dada de forma regular e atempada para poder ser registada no orçamento dos parceiros. Nos últimos anos, Portugal accionou uma série de linhas de crédito ligado para os PMA, que são contrários às recomendações do CAD/OCDE sobre o desligamento da ajuda⁷⁴. Pelo que deverão ser contabilizados como tal e afectará negativamente os resultados de Portugal nesta matéria.

⁷³ Código de Conduta sobre a complementaridade e a divisão das tarefas na política de desenvolvimento. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0072:FIN:PT:PDF>.

⁷⁴ Recomendação do CAD sobre desligamento da APD. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/43/41707972.pdf>.

2.3 Portugal e a CPD: progressos e avaliação do CAD

Portugal tem subscrito e promovido a implementação dos compromissos internacionais em matéria de CPD⁷⁵, participando em diferentes fóruns de discussão, tanto a nível da UE, OCDE ou NU, dando alguns contributos importantes.⁷⁶

A sua preocupação relativamente à CPD estava já presente na “Visão Estratégica” em que atribui, de forma pouco clara, ao Conselho de Ministros para a Cooperação a responsabilidade de *promover não só a coordenação e complementaridade das intervenções sectoriais, mas também assegurar a coerência da política de cooperação com outras políticas nacionais que afectam o desenvolvimento dos países aos quais se dirige* (IPAD, 2006: 39-40). Desta forma, é recomendado pelo CAD/OCDE (2006: 14-15) à promoção da CPD ao mais alto nível político e ao estabelecimento de um plano de acção concreto para a sua implementação. Desde então, Portugal tem vindo a incluir esta temática na formulação das suas políticas públicas, culminando com a aprovação da primeira lei sobre a CPD (Anexo XI), a 4 de Novembro de 2010, que reconhece *que a coerência das políticas para o desenvolvimento é um instrumento essencial para a promoção dos objectivos da política externa portuguesa e a necessidade de estabelecer mecanismos formais de coordenação e de acompanhamento*, pede o reforço do diálogo interministerial e constitui um grupo de trabalho interministerial, coordenado pelo membro do Governo responsável pela área dos negócios estrangeiros, responsável pelo desenvolvimento de um programa de trabalho interno sobre CPD e pela elaboração de um relatório nacional sobre CPD, a cada dois anos, tendo como exemplo o realizado pela UE⁷⁷. Este grupo de trabalho, apoiado pelo IPAD, pretende assim reforçar os seguintes mecanismos de coordenação e avaliação, criando uma Rede de Pontos Focais CPD (no âmbito da CIC) e *grupos interministeriais sectoriais* para abordar assuntos de CPD específicos, sempre que se justifique.

⁷⁵ Assunto tratado no ponto 4 do Capítulo I deste trabalho.

⁷⁶ Durante a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia (2º semestre de 2007), foram aprovados quatro documentos essenciais: Conclusões do Conselho sobre Coerência das Políticas para o Desenvolvimento, Conclusões do Conselho sobre a Coerência entre as políticas da UE em matéria de Migrações e Desenvolvimento, Conclusões do Conselho sobre Segurança e Desenvolvimento e Conclusões do Conselho sobre uma Aliança Global sobre as Alterações Climáticas entre a UE e os países em desenvolvimento mais pobres e mais vulneráveis às alterações climáticas. Portugal contribui igualmente para a discussão e divulgação do Programa de Trabalho da UE e para a elaboração dos relatórios bianuais da Comissão (IPAD, 2010a: 13).

⁷⁷ Assunto tratado no ponto 4.1.3 do Capítulo I deste trabalho.

Ao nível institucional, para além da CIC, responsável pela coordenação entre Ministérios (ponto 1.2.3), o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, tem sido muito importante para o envolvimento, o diálogo, a consulta e coordenação entre o Estado e a sociedade civil, bem como para a sensibilização e disseminação de informação sobre a temática.⁷⁸ A Comissão Interministerial para as Alterações Climáticas e o Grupo Interministerial na área da Segurança e Desenvolvimento⁷⁹, a par de outros grupos de consulta informais, fazem igualmente parte da estrutura institucional para assegurar a CPD. A sua criação constitui o principal avanço nesta matéria nos últimos anos.

Legislação relacionada com a CPD	
Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos	RCM n.º 81/2007, de 22 de Junho
Plano Nacional para a Integração dos Imigrantes (PII)	RCM n.º 63-A/2007, de 5 de Março
Observatório do Tráfico de Seres Humanos	DL n.º 229/2008, de 27 de Novembro
III Plano Nacional para a Igualdade - Cidadania e género	RCM n.º 82/2007, de 22 de Junho
IV Plano Nacional para a Igualdade — Género, cidadania e não-discriminação	RCM n.º 5/2011, de 18 de Janeiro
Estratégia para as Alterações Climáticas	RCM n.º 59/2001, de 30 de Maio
Plano Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas	RCM n.º 24/2010, de 1 de Abril
Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento	RCM N.º 73/2009, de 26 de Agosto

Fonte: IPAD, 2011

Estas iniciativas demonstram a vontade de Portugal em promover a coerência entre as suas políticas e os objectivos de desenvolvimento dos seus países parceiros,

⁷⁸ No âmbito do Fórum foram criados Grupos de trabalho temáticos encarregues de elaborar/rever as Estratégias Sectoriais de Cooperação, documentos que têm como objectivo orientar a acção da Cooperação Portuguesa em áreas sectoriais consideradas essenciais para responder às necessidades dos países parceiros de cooperação. É de salientar o processo de elaboração de 6 estratégias de cooperação : 4 sectoriais (Estratégia da CP para a Educação; Saúde, Ambiente e Desenvolvimento Rural) e 2 transversais (Estratégia da Boa Governação, Participação e Democracia e Estratégia da CP para a Igualdade de Género). Para consulta das Estratégias aprovadas, até agora, pelo IPAD: <http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/EstrategiaCooperacaoPortuguesa/Estrat%C3%A9gias%20Sectoriais%20e%20Transversais/Paginas/default.aspx>.

De destacar o co-financiamento do IPAD a um projecto de sensibilização e informação sobre a temática da CP, Coerência.pt, que tem como objectivo a monitorizar a forma como as políticas portuguesas e da UE afectam o desenvolvimento dos países ACP (África, Caraíbas e Pacífico), bem como a organização anual dos *Dias do Desenvolvimento* este constitui um momento de reflexão, de promoção e de debate entre os vários actores da cooperação a nível nacional, ao mesmo tempo que permite contribuir para a sensibilização da opinião pública portuguesa para as temáticas da cooperação para o desenvolvimento (IPAD, 2010: 8-9).

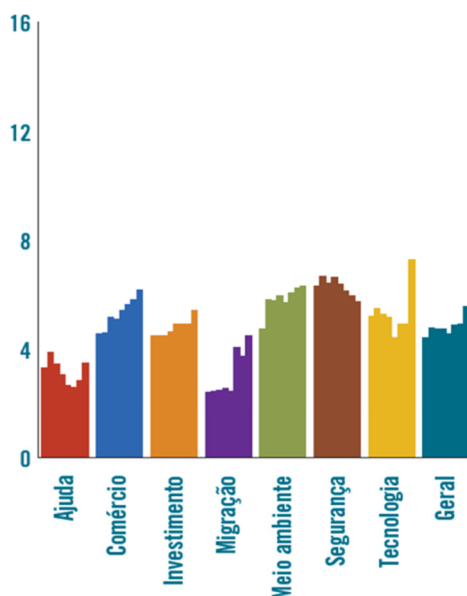
⁷⁹ Esta surgiu da necessidade de uma maior responsabilidade e responsabilização política, e por razões de eficiência e coerência, quanto aos objectivos e resultados da intervenção internacional do Estado Português em situações de fragilidade nos países parceiros da cooperação, em que tem bastante experiência (IPAD, 2010: 49).

assim como o compromisso em integrar a cooperação para o desenvolvimento como uma prioridade do governo em cada área de actuação (OCDE, 2010b: 36).

Contudo, e apesar dos progressos feitos, verificam-se uma série de constrangimentos que impedem que o sistema português ponha efectivamente em prática uma lógica de CPD: i) dispersão institucional e de recursos significativa, o que torna a coordenação um mecanismo ainda mais necessário para garantir a eficácia e a eficiência da cooperação portuguesa; ii) não existência de um orçamento unificado para a cooperação assente em objectivos e programas, e iii) falta de informação e comunicação entre os diferentes actores da cooperação, sobre as políticas de desenvolvimento em geral, e a CPD em particular. Esta falta de informação existe, tanto em Portugal como noutros países europeus, o que confere à política de Cooperação para o Desenvolvimento um “baixo peso político” em relação às outras políticas públicas (Ferreira, 2011: 3).

Segundo o CDI, Portugal ocupava em 2010 a 8ª posição em matéria de compromisso para o desenvolvimento, sendo dos países que mais progressos fez desde 2003 (Figura 8 e 9). Na componente de tecnologia Portugal destaca-se em primeiro lugar em relação aos outros países devido a políticas internas de apoio à inovação e à difusão de avanços tecnológicos no estrangeiro. Contudo, Portugal presta auxílio a uma pequena quota de refugiados durante emergências humanitárias (componente emigração) e contribui com uma quota muito pequena do seu rendimento para a ajuda ao estrangeiro, reduzindo a sua pontuação no CDI: baixo volume líquido de ajuda em relação ao RNB, pequeno número de doações de beneficências privadas tributáveis à política fiscal e uma grande proliferação de projectos, na sua maioria de pequena dimensão (Figura 24).

Figura 24 – Desempenho do CDI de Portugal, 2003-2010



Fonte: CGD, http://www.cgdev.org/doc/CDI/2010/Country_10_Portugal_POR.pdf

Um dos temas centrais do último Exame à CP pelo CAD/OCDE, em 2010, foi a questão da CPD. Na apresentação pública dos seus resultados, realizada em Portugal a 19 de Janeiro de 2011, o Director do CAD, Jon Lomoy, congratulou Portugal pela implementação da legislação sobre CPD e lançou o desafio para que este se torne um líder nesta matéria a nível da OCDE⁸⁰. A resolução do CM foi um importante passo político em matéria de CPD, mas falta a sua implementação. Segundo Lomoy,

Other will now be watching Portugal to see how the new legislation is implemented in practice and what it achieves.

Desta forma, a OCDE faz as seguintes recomendações a Portugal para uma *boa prática* em matéria de CPD: i) ultrapasse a falta de capacidade ou recursos para assegurar a recolha sistemática de informação e factos sobre o impacto das suas políticas nos países parceiros, como a ausência de um sistema de monitorização e análise acerca da coerência das suas políticas (que poderá ser colmatada com a nova lei, que exige a elaboração de um relatório bianual que deve contribuir para uma melhor monitorização da CPD); ii) melhore a análise da CPD aquando da negociação e

⁸⁰ Até 2009, apenas a Suécia, a UE e a Holanda tinham assumido um compromisso político substancial para a CPD e dispunham de legislação clara nessa matéria. Para além destes países, a Alemanha também se destacava pelo sucesso na implementação de mecanismos de coordenação política entre Ministérios (OCDE, 2009b: 27 e 32).

implementação dos PIC; iii) aplique plenamente a nova lei e a utilize enquanto instrumento de sensibilização acerca da CPD; iii) sob a coordenação do IPAD, os ministérios e embaixadas trabalhem em conjunto no sentido de recolher, regularmente, informação sobre o impacto das políticas e actividades portuguesas nos países parceiros; iv) continue a apoiar a discussão desta temática a nível do *Fórum* e apoie projectos de ONG que monitorizem o impacto da CP; v) aplique sistematicamente o mecanismo de coordenação interministerial para identificar as inconsistências ou conflitos entre as diferentes políticas públicas e os objectivos de desenvolvimento da sua cooperação, que provou ser eficaz em promover a coerência em diversas áreas políticas (por exemplo, a migração⁸¹); vi) atribuir à CIC e ao Conselho de Ministros um mandato efectivo para examinar a CPD, e vii) desenvolver uma estratégia de comunicação que estabeleça como é que Portugal deverá envolver proactivamente os principais grupos-alvo, demonstrar os resultados de desenvolvimento e construir um apoio mais amplo da opinião pública para a CP (OCDE, 2010b).

O relatório dá destaque ao trabalho desenvolvido por Portugal, no seio da UE, para promover os interesses dos seus países parceiros. Este teve um papel importante no debate e aprovação da Estratégia Conjunta UE-África e seu Plano de Acção⁸², durante a Presidência Portuguesa do Conselho da UE (2º semestre de 2007). A sua participação efectiva mais notável tem sido em matéria de segurança e fragilidade, assim como na promoção da CPD.

Em relação ao sector privado, o CAD/OCDE aconselha Portugal a atribuir ao IPAD um lugar executivo na Direcção da SOFID e avaliar, por um período de três anos, os seus contributos para o desenvolvimento e a redução da pobreza nos países parceiros, garantindo que os desembolsos desta instituição não constituem ajuda ligada.

⁸¹ OCDE, 2010b: 39.

⁸² Adoptada na Cimeira de Lisboa em Dezembro de 2007, compromete a União Africana e a UE numa parceria política de longo-prazo, baseada no consenso euro-africano sobre valores, interesses comuns e objectivos estratégicos (Mackie, 2008).

3. O futuro da cooperação em Portugal – Recomendações do CAD/OCDE

3.1 Avaliação e recomendações do CAD/OCDE

Segundo o último *peer review* do CAD/OCDE realizado a Portugal em 2010⁸³, registaram-se claros progressos na CP desde 2006 (Anexo VIII), pelo que se pode dizer *que recebemos nota muito positiva dada pelo CAD a Portugal quanto à implementação de grande parte das recomendações feitas no último exame* (Cravinho, 2011). No entanto, nem tudo foi positivo e Portugal deve ser capaz de ultrapassar a principal crítica apontada à CP, o volume da APD. Segundo o CAD/OCDE, *Portugal is off track to meet its national and international target* (2010b: 83).

Portugal tem intenções de actualizar a “Visão Estratégica” nos próximos anos, por forma a ajustar o quadro político da sua cooperação. A criação deste novo documento oferece uma oportunidade vital para Portugal aprofundar a sua discussão a nível político e o compromisso com os principais interessados, especialmente os deputados e organizações da sociedade civil. O momento não é o melhor a nível económico para se aludir a um aumento da APD, mas Portugal deve estar preparado para o fazer de forma consistente assim que a situação melhorar, por forma a cumprir os seus compromissos (Lomoy, 2011). É neste sentido que o CAD aconselha Portugal a criar uma estratégia de comunicação que envolva intervenientes governamentais e não-governamentais, construir apoio da opinião pública através da educação para o desenvolvimento e os meios de comunicação social.

O relatório do CAD divide-se em cinco questões essenciais: 1) quadro estratégico e novas orientações; 2) volume e distribuição da APD; 3) promoção da CPD; 4) gestão e implementação da APD, e 5) ajuda humanitária. Neste trabalho iremos apresentar, de forma sucinta, os principais progressos e recomendações da avaliação no ponto 1, 2 e 4.⁸⁴

Segundo o relatório, Portugal tem feito progressos na construção de um quadro estratégico mais claro dos princípios orientadores e prioridades da sua cooperação para o desenvolvimento, inspirando-se na sua própria experiência, prioridades de política externa e compromissos internacionais. A adopção da “Visão Estratégica” contribuiu,

⁸³ Realizado conjuntamente por avaliadores da Austrália e Reino Unido a 13 de Outubro de 2010 (OCDE, 2010b: 3).

⁸⁴ As recomendações em matéria de CPD são tratadas no ponto 2.3 deste Capítulo. Quanto à ajuda humanitária não encontra lugar neste trabalho.

assim, para a criação de um ambicioso e detalhado programa de trabalho, que tem vindo a ser melhorado tendo em consideração as recomendações feitas pelo CAD. Dentro dos principais progressos estão a adopção de uma estratégia multilateral para melhorar a coerência e ligação com as organizações internacionais; elaboração de seis estratégias sectoriais e aprovou uma política interministerial para a coordenação na área da segurança e desenvolvimento. No entanto, mantêm-se alguns desafios à CP que poderão ser ultrapassados durante o processo de construção da “Nova Visão Estratégica”: uma melhor integração da dimensão ambiental e igualdade de género nos seus programas e projectos e a criação de uma estratégia de comunicação, para assim aumentar o peso político da política de cooperação para o desenvolvimento e o compromisso com os principais *stakeholders*, parlamentares e sociedade civil.

Em matéria de volume, Portugal não conseguiu atingir a meta internacional dos 0,33% do RNB em 2006 e dificilmente conseguirá atingir os 0,7% em 2015, pois implicaria triplicar a sua APD. O esforço total da ajuda portuguesa tem-se mantido abaixo dos 0,3% do RNB. No contexto económico actual, é um enorme desafio para Portugal aumentar a APD, mas terá de se empenhar nessa tarefa trabalhando com a UE, por exemplo, resolver a questão do orçamento plurianual para a APD, estabelecer metas intermédias realistas e cumpri-las, assim como fazer subir a questão da cooperação nas prioridades da agenda política, para que se reflita na dotação orçamental. Quanto à distribuição da ajuda, esta está agora mais orientada para os ODM e está geograficamente bem focada e concentrada em PMA, sendo maioritariamente bilateral. A cooperação técnica continua a ser a modalidade preferida da CP, centrada no sector da Educação, e a ser muito fragmentada num grande número de projectos muito pequenos. Portugal deve, assim, apostar noutro tipo de modalidades que envolvam mais transferências financeiras e gestão directa pelos parceiros, mais alinhadas com as suas necessidades e prioridades. Deve aumentar os seus apoios e estabelecer parcerias com ONG estratégicas nacionais e locais.

Finalmente, no que toca à organização e gestão da ajuda, Portugal fez um claro progresso em termos de coordenação geral. Embora ainda existam 16 ministérios envolvidos na cooperação, estes agora estão dependentes da aprovação e, por vezes, financiamento do IPAD para os seus projectos individuais. No entanto, Portugal é aconselhado a rever o seu sistema de cooperação para reduzir a fragmentação institucional e do seu orçamento, continuar a melhorar a coordenação, supervisão, eficiência, eficácia e monitorização dos resultados. A longo prazo deverá aumentar a

consolidação do orçamento da APD dentro da instituição responsável pela coordenação geral pela CP, o IPAD. Actualmente, o IPAD controla apenas cerca de 15% do orçamento total da APD, a maioria das transferências bilaterais efectua-se directamente entre os actores da cooperação portuguesa com o parceiro. Desta forma, é também encorajado a estabelecer parcerias estratégicas com os municípios, de forma a alinhar actividades e prioridades da cooperação. Destaca-se, ainda, a necessidade de reforma do quadro de recursos humanos, permitindo uma maior mobilidade e retenção de especialistas, no IPAD e nas embaixadas. Actualmente, Portugal está num processo de mudar a abordagem ao orçamento, que se prevê que seja plurianual, seja realizado pelo Ministério das Finanças e utilizado com a autorização do IPAD.

Portugal fez, também, consideráveis progressos em matéria de avaliação, principalmente no seio do IPAD. No entanto, é necessário que os próximos passos sejam a promoção da cultura de avaliação pelos Ministérios e outros organismos envolvidos na CP, assim como a aplicação de uma gestão baseada em resultados.

3.2 O futuro da Cooperação Portuguesa

A cooperação para o desenvolvimento é uma área já consolidada em Portugal, tanto pela experiência que foi acumulando, como pelo caminho que tem traçado de contínuo reforço dos objectivos e aperfeiçoamento das formas de actuação. Sendo doador, principalmente no quadro do CAD/OCDE e da UE, Portugal tem assumido compromissos importantes no âmbito da APD, tanto a nível multilateral como bilateral.

A CP tem sido, sem dúvida, um importante vector da política externa portuguesa, um meio que Portugal tem usado para se projectar a nível internacional e, ao mesmo tempo, contribuir para a promover um desenvolvimento global mais justo e equitativo, conforme expresso na sua “Visão Estratégica”.

Em primeiro lugar, a redução e erradicação da pobreza assume-se como o objectivo principal da política de ajuda ao desenvolvimento, não como caridade, mas de responsabilidade partilhada em proteger a pessoa humana da privação de seus direitos fundamentais, neste caso o desenvolvimento. A interdependência crescente tem demonstrado que os problemas económicos ou de segurança são também problemas do desenvolvimento, exigindo um esforço comum na procura de soluções para problemas dos quais temos ao mesmo tempo responsabilidade e interesse em resolver, tais como a insegurança, as migrações, crime organizado, terrorismo, entre outros.

Neste sentido, a CP tem uma história de construção de relações privilegiadas com os seus principais parceiros, nomeadamente os PALOP e Timor-Leste, assente em compromissos para o desenvolvimento e reforço da capacidade das suas estruturas sociais e económicas.

Contudo, são claras as ligações entre erradicação da pobreza, desenvolvimento económico e actividade empresarial. A CP tem sido, igualmente, um importante elemento impulsionador da nossa política externa, consolidando as relações com os países com os quais temos interesse em estabelecer relações económicas. Esta situação carece de uma maior coordenação entre o que são as acções de cooperação para o desenvolvimento e o mundo empresarial, ou seja, entre o que é ajuda ou promoção da economia nacional, através da internacionalização das empresas. Devem promover-se melhores mecanismos de articulação e parcerias entre as ONG, municípios, empresas, universidades, ou seja, entre os vários actores da CP públicos e privados.

No presente contexto de crise económica, os desafios colocados à CP são vários: o aumento do volume da ajuda para alcançar os compromissos internacionais e nacionais em matéria de quantidade e qualidade da ajuda, sob pena de se porem em causa os sucessos conseguidos até aqui; aumento do consenso nacional em matéria de APD, ou seja, do seu peso político no seio das restantes políticas públicas, e afirmação do seu valor estratégico.

Com a eleição de um novo Governo Constitucional, em Junho deste ano, deu-se início a um novo ciclo e alternância partidária. A crise financeira que atravessamos tem obrigado à reorganização de vários Ministérios e institutos públicos. Neste sentido, foi criado de um Grupo de Trabalho para Internacionalização e Desenvolvimento⁸⁵, sob a tutela directa do Primeiro-ministro e com a missão de elaborar um plano de reorganização dos organismos do Estado implicados na promoção e captação de investimento estrangeiro, na internacionalização da economia portuguesa e na cooperação para o desenvolvimento. O seu trabalho deverá ser apresentado durante o mês de Setembro do ano em curso. Será da sua responsabilidade propor: a) opções sobre um modelo global de organização do sector, que definam as competências próprias e os objectivos a prosseguir por cada um dos serviços e organismos nele envolvidos; b) formas alternativas de organização, funcionamento e financiamento para os serviços e organismos participantes; c) mecanismos de articulação e coordenação, que privilegiem

⁸⁵ Despacho n.º 9224/2011, de 25 de Julho. Disponível em: <http://dre.pt/pdf2sdip/2011/07/141000000/3066030660.pdf>.

a melhor gestão de recursos e a eficácia, entre os serviços e organismos em causa e d) modelos de inserção orgânica da arquitectura institucional a definir na estrutura do Governo, designadamente através da especificação das respectivas e competentes tutelas.

Fazendo uma análise do Programa do actual Governo⁸⁶, podemos esperar algumas alterações nas opções de política externa, no que respeita à política de desenvolvimento.

Assim, este começa por estabelecer um quadro geral dos objectivos que iram traçar a política externa portuguesa:

Portugal tem uma diplomacia competente e segura, com provas dadas nos organismos internacionais, sendo a política externa assente em opções europeias, atlânticas e lusófonas que reúnem largo consenso e têm merecido acordo político consistente.

De seguida, passa para uma justificação das suas opções estratégicas tendo em conta a actual situação económica do país:

Sucede que, na situação em que Portugal se encontra, é preciso ir além dos consensos tradicionais; devemos ter a coragem de inovar, procurar consenso e adoptar uma nova prioridade estratégica nacional: uma fortíssima diplomacia económica (...) A promoção da diplomacia económica deve estar no centro de uma profissão altamente qualificada no Estado e do Estado. Nos termos anteriormente previstos, os instrumentos existentes na rede do Ministério dos Negócios Estrangeiros serão envolvidos no novo modelo de promoção e atracção do investimento e da internacionalização da economia portuguesa.

Em matéria de cooperação reafirma o seu objectivo na promoção das relações com os países de expressão portuguesa, tendo sempre presente a afinidade linguística e cultural, no quadro CPLP *que se revela estrategicamente e economicamente relevante.*

⁸⁶ Programa do XIX Governo Constitucional, p.104-112. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/Programa_GC19.pdf.

As medidas a adoptar estão divididas em três grupos: 1) reforçar a Diplomacia Económica; 2) evoluir nas Relações Bilaterais e Multilaterais e 3) Valorizar as Comunidades Portuguesas

Dentro do ponto 2, encontram-se as medidas que dizem respeito, mais directamente, à CP. Aqui volta-se a afirmar a “*consolidação e aprofundamento da CPLP*”, especialmente na sua vertente económica, *aprofundando as relações comerciais, de serviços e de investimentos tendentes à construção de um grande espaço económico* e na promoção da língua portuguesa como fim em si mesmo.

Para concretizar esses objectivos o Governo irá executar as seguintes medidas:

- Melhorar o sistema de linhas de crédito e de seguros que permitam às empresas portuguesas aproveitar o seu elevado potencial e competitividade nestes países;
- Reformar e projectar o Instituto Camões como instrumento vital da política externa cultural e da afirmação de uma política da língua;
- Acautelar um serviço eficiente no ensino e divulgação da língua portuguesa no mundo;
- Dar prioridade às relações bilaterais e multilaterais no espaço lusófono, bem como nos países na sua vizinhança;
- Melhorar a coordenação e eficácia da ajuda externa ao desenvolvimento, reformando e projectando o IPAD;
- Promover uma política de cooperação estruturante nos PALOP, que deve incluir o desenvolvimento empresarial e um maior envolvimento das Organizações Não Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento;

Espera-se, desta forma, que se criem mecanismos de coordenação mais fortes entre os vários actores para que a CP não se distancie daquilo que são os valores, princípios e objectivos claros da Cooperação para o Desenvolvimento, tendo em conta a preponderância dada ao mundo empresarial.

Conclusão

Desde o final da Guerra-fria, no início dos anos 90, até aos nossos dias, muitas foram as alterações que ocorreram na política de ajuda ao desenvolvimento. O *Consenso de Washington* deixou de servir como base à orientação político-ideológica da ajuda internacional, sendo substituído pelos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, dando um novo impulso à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Os ODM reintroduziram na agenda internacional a questão da redução da pobreza e do desenvolvimento humano, assim como a necessidade de uma parceria global para o desenvolvimento. Passada uma década após a sua aprovação, os ODM continuam a ser o maior consenso internacional alcançado entre todos os actores do desenvolvimento.

Os ODM e a lógica subjacente à meta-narrativa têm-se afirmado, assim, como um novo consenso internacional, mas que contém algumas fragilidades. A cinco anos de atingirmos o limite temporal para a concretização destes objectivos (2015), a comunidade reconhece que dificilmente se conseguirá a concretização das metas estabelecidas para a maioria dos países em desenvolvimento, bem como atingir o volume de ajuda necessário para a sua realização. Só com uma convergência de esforços – que incluem a quantidade, a eficácia e a coerência da ajuda ao desenvolvimento – se pode aspirar a que o progresso para a obtenção dos ODM seja efectivamente acelerado nos próximos cinco anos.

Em relação à quantidade, o *Consenso de Monterrey* foi claro sobre a necessidade de um maior empenho dos doadores no aumento do volume dos fluxos financeiros e na procura de novas fontes de financiamento e investimento para os países em desenvolvimento. Estimulou, igualmente, os doadores a trabalharem no sentido da eliminação das restrições comerciais e da redução da dívida. No entanto, a realidade da ajuda tem mostrado, que apesar dos aumentos em APD que se têm registado, este representou apenas 0,32% do RNB dos países desenvolvidos em 2010, muito longe dos 0,70% de 2015. A respeito das relações comerciais, o final da Ronda de Doha continua uma incógnita.

Quanto à questão da eficácia, a Declaração de Paris e a Agenda de Acção de Acra reconheceram a necessidade para aumentar a coordenação da ajuda entre os doadores, promover o seu alinhamento com as necessidades dos países parceiros, os seus impactos no desenvolvimento e dar aos países parceiros a liderança do seu próprio

processo de desenvolvimento, sempre numa lógica de responsabilidade mútua e gestão para os resultados. Estas pretensões deparam-se, novamente, com uma realidade diferente. Existem, actualmente, um conjunto de características da CID que têm posto em causa a eficácia da ajuda. Estas podem ser encontradas tanto na perspectiva do doador, como na do receptor. Na primeira, deparamo-nos com uma proliferação de doadores, uma grande fragmentação de fluxos financeiros e uma ajuda moldada por interesses de política externa, o que tornam difícil a coordenação entre doadores, a absorção dos fluxos pelos receptores e a sua previsibilidade. Na segunda perspectiva, os problemas de governação e da situação específica dos *Estados frágeis* tem colocado desafios na apropriação, compromisso e capacidade para usar os recursos postos à sua disposição de forma eficaz.

Por sua vez, a globalização e os seus efeitos vêm evidenciando cada vez mais a importância da coerência das políticas para o desenvolvimento, sem a qual a agenda da eficácia da ajuda e da gestão orientada para os resultados não conseguirá por si só garantir o alcance dos ODM e dos resultados esperados ao nível do desenvolvimento global. A CPD tornou-se não só num imperativo político, uma forma a chamar à responsabilidade a comunidade internacional por todos os objectivos traçados nas inúmeras conferências mundiais, mas também económico, para evitar o desperdício de recursos escassos. O processo para alcançar a CPD deve garantir que os países doadores ao perseguirem os seus objectivos de política interna tenham em conta, igualmente, as necessidades e interesses dos países em desenvolvimento e não prejudiquem o desenvolvimento e crescimento dos mesmos ou sejam incoerentes com os compromissos de desenvolvimento assumidos internacionalmente. É necessário um maior foco no impacto e eficácia do desenvolvimento. Também a CPD encontra três constrangimentos à sua prática quando aplicado à realidade da actual CID: o seu baixo peso político na agenda política nacional e internacional; a maioria dos mecanismos de monitorização são informais e, a nível institucional, é de salientar que a economia global não é propriamente “amiga” do desenvolvimento. A questão da coerência será sempre uma função de interesses e valores concorrentes e conflituosos, em que a sobreposição de uns interesses em relação aos outros depende do poder dos *stakeholders* e da sua vontade política, que em algumas áreas pode ser bem mais poderosos que os interesses de desenvolvimento.

Neste sentido, o IVº Fórum em Busan no final deste ano, deve reforçar a abordagem baseada nos resultados e garantir esta transição de eficácia da ajuda para a

eficácia do desenvolvimento. Isto pode levar a uma mudança de paradigma, em que a OCDE pode ter um papel-chave na promoção do diálogo entre as diversas áreas relacionadas com o impacto da ajuda, bem como entre os diversos *stakeholders*. Da mesma forma, após 2015, não se deverá perder de vista a redução/erradicação da pobreza como resultado principal da política de ajuda, integrado numa agenda internacional que vá mais além da actual, que tenha em consideração as alterações climáticas, a segurança, o comércio e as migrações.

Na análise da Cooperação Portuguesa, deparámo-nos com uma orientação estratégica, que intrinsecamente ligada à política externa, privilegia a relação com os países africanos de expressão portuguesa (PALOP) e Timor-Leste, promove a língua portuguesa e a sua capacidade de interlocução e influência em redes temáticas internacionais cujos centros de decisão são supranacionais. Sendo um pequeno doador de APD, tem tido vantagens na concentração da sua ajuda nos PALOP, que por coincidência estão concentrados na África-subsaariana e são países menos avançados. Outra característica predominante da APD portuguesa é a sua distribuição, maioritariamente (60%), bilateral e centrada na cooperação técnica, principalmente no sector da educação e capacitação institucional em diversas áreas. Em relação à sua estrutura, esta segue um modelo descentralizado a nível institucional, que envolve diferentes entidades da administração central, local e da sociedade civil, sob coordenação do IPAD. Esta enorme quantidade de actores provoca, também, uma dispersão da ajuda em pequenos projectos/programas por cada país parceiro, o que aumenta os custos de transição da ajuda bilateral.

Segundo a última avaliação do CAD/OCDE à CP, realizada em 2010, o saldo foi muito positivo em relação à concretização das recomendações feitas em 2006. No entanto, a principal crítica feita a Portugal foi em relação ao volume da ajuda, 0,29% APD/RNB em 2010, demonstrando um fraco comprometimento português em relação aos objectivos internacionais. Este volume de ajuda é, igualmente, expressão do baixo peso político que a política de cooperação tem no seio das políticas públicas. Alterar esta situação requer um maior empenho na criação de uma estratégia de comunicação eficaz com vista à divulgação de informação sobre o trabalho realizado em matéria de cooperação, tanto junto da opinião pública e dos decisores políticos como dos meios de comunicação social.

Portugal assumiu a promoção dos compromissos internacionais em matéria de ODM, eficácia e coerência na sua “Visão Estratégica”. No entanto, o contexto

português em termos de cooperação para o desenvolvimento apresenta necessidades identificadas neste trabalho. Estes novos desafios da cooperação requerem estratégias abrangentes e multidimensionais, que englobem uma combinação de diversos instrumentos e que assegurem uma coordenação eficaz entre os diversos actores da cooperação portuguesa. A constituição da CIC, para a coordenação entre Ministérios, e do Fórum da Cooperação, para a concertação entre agentes públicos e privados da cooperação, foram passos importantes no sentido de um maior diálogo, envolvimento e troca de informação entre a sociedade civil e o Estado. Contudo, esta coordenação de actores e complementaridade de políticas é um processo longo e em progresso. A aprovação da primeira lei sobre CPD fez um grande avanço nesse sentido, mas o grande desafio para Portugal será a sua implementação, podendo tornar-se um exemplo a seguir nesta matéria.

Analisando os dados disponíveis relativos ao planeamento, orçamentação e execução da APD e tendo em conta o presente contexto de crise económica, os desafios colocados à CP são vários: o aumento do volume da ajuda para alcançar os compromissos internacionais e nacionais em matéria de quantidade e qualidade da ajuda, o aumento do consenso nacional em matéria de APD, ou seja, do seu peso político no seio das restantes políticas públicas e afirmação do seu valor estratégico, na política externa do novo Governo Constitucional português.

Bibliografia

Afonso, M. Manuela (1995), *Cooperação para o Desenvolvimento: Características, Evolução e Perspectivas Futuras*, CIDAC, Lisboa.

Afonso, M. Manuela (2002), *Cooperação para o Desenvolvimento: percurso histórico*, Fórum DC, Abril-Junho.

Afonso, M. Manuela e Fernandes, Ana Paula (2005), *abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento*, IMVF e Oikos, Lisboa.

Ashoff, Guido (2005), *Enhancing policy coherence for development: justification, recognition and approaches to achievement*, German Development Institute (DIE). Disponível em: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ENTR-7BMHCF/\\$FILE/Studies%2011.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ENTR-7BMHCF/$FILE/Studies%2011.pdf).

Banco Mundial (2008), *Global Monitoring Report 2008, MDGs and the Environment: Agenda for Inclusive and Sustainable Development*. Washington. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2008/Resources/4737994-1207342962709/8944_Web_PDF.pdf.

Bourguignon, François e Sundberg, Mark (2007), “Aid Effectiveness: Opening the Black Box”, *The American Economic Review*, Vol. 97, n. 2 (Maio), pp. 316-321.

Carbone, Maurizio (2008), “Mission Impossible: The European Union and the Policy Coherence for Development”, *Journal of European Integration*, Vol. 30, n. 3, pp. 323-342. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/07036330802144992>

Clemens, Michael A., et al (2004), *The trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success*, Center for Global Development, Working Paper nº 40 (Maio). Disponível em: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2749/>.

Cravinho, João (2002), *Visões do Mundo, As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*, ICS, Lisboa.

Damásio, Bruno e Mah, Luís (2011), *Das limitações do PIB enquanto indicador às necessidades de medição dos níveis de Desenvolvimento*, Coleção Documentos de Trabalho nº 89, CEsa, Lisboa. Disponível em: http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/WP89.pdf.

Degnbol-Martinussen, J. e Engberg-Pedersen, P. (2003), *Aid. Understanding International development cooperation*, Nova Iorque, Zed Books.

DFID - Department for International Development (2005), “Why we need to work more effectively in fragile states”, Reino Unido. Disponível em: http://www.jica.go.jp/cdstudy/library/pdf/20071101_11.pdf.

Dias, João (2004), “A União Europeia e a Cooperação para o Desenvolvimento”. In: Romão, António, *Economia Europeia*, Celta Editora, Oeiras.

Faria, Fernanda e Ferreira, Patrícia Magalhães (2007), *Situações de Fragilidade. Desafios a uma Estratégia de Resposta Europeia*, ECDPM e IEEI.

Ferreira, Patrícia Magalhães (2011), *A Coerência de Políticas para o Desenvolvimento em Portugal*, Apresentação no âmbito da Sessão Pública - Coerência das Políticas o Desafio do Desenvolvimento, Auditório da Assembleia da República, 19 de Janeiro. Disponível em: http://www.coerencia.pt/_files/CPDPatriciaMagalhaesFerreira.pdf.

Fukuda-Parr, Sakiko (2003), *The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen'S Ideas On Capabilities*, Feminist Economics, Taylor and Francis Journals, Vol. 9(2-3), pp. 301-317.

Gore, Charles (2000), “The rise and fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries”, *World Development*, vol. 28, nº5, pp. 789-804, Elsevier. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTDECINEQ/Resources/gore.pdf>.

Herfkens, Eveline e Bains, Mandeep (2008), *Reaching Our Development Goals: Why Does Aid Effectiveness Matter?*, OCDE, NU e UN Millennium Campaign. Disponível em: <http://www.endpoverty2015.org/files/Aid%20eff%20Eng%20web.pdf>.

Hoebink, Paul (2010), “Some Recent Developments in European International and Development Cooperation”. In: Hoebink, Paul, *European Development Cooperation – In Between the local and the Global*, Amsterdam University Press, pp. 25-46.

Hoeven, Rolph van der (2010), “Policy Coherence: The Newest Fad in the International Discourse?”. In: Hoebink, Paul, *European Development Cooperation – In Between the local and the Global*, Amsterdam University Press, pp. 25-46.

Hulme, David (2010), *Global Poverty. How global governance is failing the poor*, Routledge, Nova Iorque.

IPAD (2004), *Objectivos de Desenvolvimento do Milénio - Relatório de Portugal 2004*. Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/ObjectivosDesenvolvimentoMilenio/Documents/mdgs-Objectivos-2004.pdf>.

_____(2006a), *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Disponível online em: http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/EstrategiaCooperacao/Documents/Visao_Estrategica_editado.pdf.

_____(2006b) *Estratégia da Cooperação Portuguesa – Operacionalização*. Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/EstrategiaCooperacaoPortuguesa/Documents/OperacioEstrategia.pdf>.

_____(2006c), *Plano de acção de Portugal para a Eficácia da Ajuda*, Lisboa. Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/planoeficaciaajuda.pdf>.

_____(2006d), *Novas Linhas de Orientação para os Programas Indicativos de Cooperação (PIC)*. Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/ProgramaIndicativoCooperacao/Documents/linhas%20orientacao%20pic.pdf>.

_____(2008), *Relatório de Progresso 2008 – Eficácia da Ajuda*. Disponível em: http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/Rel_Eficacia_Ajuda_Jul2008.pdf.

_____(2009a), *Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral*. Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoEuropeiaMultilateral/estrategiamultilateral/Documents/EstrategiaMultilateral.pdf>.

_____(2009b), *Contribuição de Portugal para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio - Relatório de 2009*. Disponível em: http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/ObjectivosDesenvolvimentoMilenio/Documents/RelatorioODM_final,%202009.pdf.

_____(2010), *Memorando da Cooperação Portuguesa de 2010*. Disponível em: http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/Memorandos%20da%20Cooperacao%20Portuguesa/Documents/Memorando_2010_Final.pdf.

_____(2011), *Cooperação Portuguesa – uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento, 1996-2010*, edição IPAD,I.P., Lisboa. Disponível em: http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/EdicoesProprias/Estudos/Documents/relat_IPAD_total.pdf.

Mackie, J., Erlandsson, S., Jerosch, F., Koeb, E., and Andrea Petitt (2008), *Coerência e Eficácia: Os Desafios das Relações UE-ACP em 2008* (ECDPM InBrief 20pt). Maastricht: ECDPM. Disponível em: [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/8B8C314114ED2424C12574180058696D/\\$FILE/InBrief%2020%20OPT-challenges%202008.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/8B8C314114ED2424C12574180058696D/$FILE/InBrief%2020%20OPT-challenges%202008.pdf).

Mackie, J., Klavert. H. and F. Aggad (2011), *Restabelecer a Confiança. Desafios para as Relações ACP-UE em 2011* (Policy and Management Insights 2). Maastricht: ECDPM. Disponível em: [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/178EB47924D5FAB1C125785C002BF26D/\\$FILE/11-PMI02_challenges_pt-final.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/178EB47924D5FAB1C125785C002BF26D/$FILE/11-PMI02_challenges_pt-final.pdf).

Maxwell, S. (2005), *The Washington Consensus is dead! Long live the meta-narrative!*, working paper 243, Londres: Overseas Development Institute.

Mesquita, Ana Guedes (2005), *A Política Portuguesa de Cooperação para o Desenvolvimento*, CEsa, Documentos de Trabalho, n.º 67, pp. 1-18.

Monteiro, Ramiro Ladeiro (2001), *A África na Política de Cooperação Europeia*, 2º ed., ISCSP, Lisboa.

MNE (2011), Discurso do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, João Gomes Cravinho, no âmbito da Sessão Pública de Apresentação dos Exame dos Pares à Cooperação Portuguesa, Auditório da Assembleia da República, 19 de Janeiro de 2011.

Morangos, Jonh (2009), *What happened to the Washington Consensus? The evolution of international development policy*, The Journal of Socio-Economics, Elsevier.

Moreira, Sandrina (2005), *Ajuda Pública ao Desenvolvimento e Crescimento Económico*, IPAD, Lisboa.

OCDE (1992), *Dac High-Level Meeting Reviews Role Of Development Co-Operation*, Paris. Disponível em: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SG/PRESS\(91\)72&docLanguage=bi](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SG/PRESS(91)72&docLanguage=bi).

_____(1996), *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf>.

_____(2001), *The DAC Guidelines on Poverty Reduction*, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/47/14/2672735.pdf>.

_____(2003a), *A Development Co-Operation Lens On Terrorism Prevention: Key Entry Points For Action; A Development Co-Operation Lens On Terrorism Prevention Key Entry Points for Action*. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/4/16085708.pdf>.

_____(2003b), *Policy coherence: Vital for global development*, Policy Brief. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/35/20202515.pdf>.

_____(2006), *Peer Review Portugal 2006*, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/12/36780494.pdf>.

_____(2008a), *Paris Declaration on Aid Effectiveness and The Accra Agenda for Action*, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>.

_____(2008b) *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Making Aid More Effective by 2010*, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf>.

_____(2008c), *Policy coherence for development – Lessons learned*, Policy Brief. Disponível em: http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/hls_finland-policy_coherence%28oecd%29.pdf.

_____(2008d) *OCDE Ministerial Declaration On Policy Coherence For Development*, Paris. Disponível em: [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=c/min\(2008\)2/final&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=c/min(2008)2/final&doclanguage=en).

_____(2009a), *Development Co-operation Report 2009*, Paris. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4309011e.pdf?expires=1316108180&id=id&accname=guest&checksum=E53A50DB71F685827843458FEBEAD77B>.

_____(2009b), *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/53/44704030.pdf>.

_____(2010a) *Policy coherence for development in a changing world, Meeting of the National Focal Points for Policy coherence for development*, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/46/46254550.pdf>.

_____(2010b) *Peer Review Portugal 2010*, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/19/46552896.pdf>.

_____(2011a), *Better Policies for Development - Report on the DevGoals Exercise*, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/35/48189497.pdf>.

_____(2011b), *Better Policies for Development - Recommendations for Policy Coherence*, Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/57/48110465.pdf>.

Oppenheimer, Jochen e Carvalho, Luís F. *Desenvolvimento económico e democracia política no contexto do ajustamento estrutural em África*, CEsA, Lisboa, 1998.

Osaghae, Eghosa E. (2007), “Fragile States”, *Development in Practice*, Vol. 17, N. 4-5, Routledge.

Pedersen, Lars Engberg (2009), *The Future os Danish Foreign Aid: the Best of the Second-best?* in Danish Foreign Policy Yearbook 2009, Copenhagen, Danish Institute for International Studies (DIIS).

Picciotto, Robert (2005), “The Evaluation of Policy Coherence for Development”, *Evaluation*, Vol. 11(3), pp. 311-330. Disponível em: http://www.stes-apes.med.ulg.ac.be/Documents_electroniques/EVA/EVA-PROG/ELE%20EVA-PROG%207289.pdf.

Radelet, Steven (2004), *Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals*, Center for Global Development, Working Paper nº 39 (Abril). Disponível em: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2750/>.

Renard, R. (2006), *The cracks in the New Aid Paradigm*, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, Antuérpia. Disponível em: <http://www.ua.ac.be/objs/00152977.pdf>.

Riddell, Roger C.(2007), *Does Foreign Aid Really Work*, Oxford, Oxford University Press.

Rodrigues, Elisabete Proença e Palma, Cortes (2006), *Cultura, Desenvolvimento e Política Externa - Ajuda Pública ao Desenvolvimento nos Países Africanos Lusófonos*, Coleção Biblioteca Diplomática, MNE - Biblioteca diplomática, Lisboa.

Sangreman, Carlos, (2003), *As políticas de ajustamento e o bem-estar das famílias na cidade de Bissau, na República da Guiné-Bissau, no período de 1986-2001*, Tese de Doutoramento em Estudos Africanos Interdisciplinares em Ciências Sociais, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.

_____(2009), *A Cooperação Descentralizada e as dinâmicas de mudança em países africanos – os casos de Cabo Verde e da Guiné-Bissau*, CEsA e ACEP, Lisboa.

Stiglitz, J. (1998a), *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes*, Prebish lecture, UNCTAD, Geneva, pp. 1- 46.

_____(1998b), *More instruments and broader goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, World Institute for Development Economics Research of the United Nations University (UNU-WIDER), WIDER Annual Lecture Volume: 2.

UE (2006a), *Do Tratado Da União Europeia e do Tratado Que Institui A Comunidade Europeia*, Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:PT:PDF>.

_____(2006b), *The European Consensus On Development*, Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf.

_____(2007a), *Tratado de Lisboa*, Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ASOM%3APT%3AHTML>.

_____(2007b), *Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas na política de Desenvolvimento*, Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0072:FIN:PT:PDF>.

_____(2007c), *EU Report on Policy Coherence for Development*. Disponível em: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Publication_Coherence_DEF_en.pdf

_____(2009a), *EU 2009 Report On Policy Coherence For Development*. Disponível em: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_PDF_2009_1137_F_ACTE_PCD_EN.pdf.

_____(2009b), *Policy Coherence for Development - Establishing the policy framework for a whole-of- the-Union approach*, Comissão da CE, Bruxelas. Disponível em: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM_2009_458_part1_en.pdf.

_____(2010) *Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013*, Comissão Europeia, Bruxelas. Disponível em: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_0421_COM_2010_0159_EN.PDF.

UN (2000), *Declaração do Milénio*, Nova Iorque. Disponível em: <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>.

_____(2003), *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*, Nova Iorque. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>.

_____(2010a), *World Economic and Social Survey 2010 - Retooling Global Development*, Nova Iorque. Disponível em: <http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2010files/wess2010.pdf>.

_____(2010b), *Keeping the promise: a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the Millennium Development Goals by 2015*, Nova Iorque.

_____(2010c), *Millennium Development Goal 8 - The Global Partnership for Development at a Critical Juncture*, MDG Gap Task Force Report 2010, Nova Iorque. Disponível em: http://www.un.org/esa/policy/mdggap/mdggap2010/mdg8report2010_engw.pdf.

_____(2011), *The Millennium Development Goals Report 2011*, Nova Iorque. Disponível em: http://www.un.org/millenniumgoals/11_MDG%20Report_EN.pdf

Sites consultados

ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm

www.coerencia.pt

www.ecdpm.org

www.fairpolitics.nl/europa/coherence

www.portugal.gov.pt/pt/GC19

www.ipad.pt

www.oecd.org

www.oecdobserver.org

www.tcd.ie/iiis/policycoherence/

www.un.org

www.worldbank.org

Anexos

Anexo I - O Consenso de Washington

The Washington Consensus

1. Fiscal Discipline Budget deficits, properly measured to include those of provincial governments, state enterprises, and the central bank, should be small enough to be financed without recourse to the inflation tax. This typically implies a primary surplus (i.e., before adding debt service to expenditure) of several percent of GDP, and an operational deficit (i.e., disregarding that part of the interest bill that simply compensates for inflation) of no more than about 2 percent of GDP.

2. Public Expenditure Priorities Policy reform consists in redirecting expenditure from politically sensitive areas, which typically receive more resource than their economic return can justify, such as administration, defense, indiscriminate subsidies, and white elephants, toward neglected fields with high economic returns and the potential to improve income distribution, such as primary health and education, and infrastructure.

3. Tax Reform Tax reform involves broadening the tax base and cutting marginal tax rates. The aim is to sharpen incentives and improve horizontal equity without lowering realised progressivity. Improved tax administration (including subjecting interest income on assets held abroad – flight capital – to taxation) is an important aspect of broadening the base in the Latin context.

4. Financial Liberalisation The ultimate objective of financial liberalisation is market-determined interest rates, but experience has shown that, under conditions of a chronic lack of confidence, market-determined rates can be so high as to threaten the financial solvency of productive enterprises and government. Under that circumstance, a sensible interim objective is the abolition of preferential interest rates for privileged borrowers and achievement of a moderately positive real interest rate.

5. Exchange Rates Countries need a unified (at least for trade transactions) exchange rate set at a level sufficiently competitive to induce a rapid growth in non-traditional exports, and managed so as to assure exporters that this competitiveness will be maintained in the future.

6. Trade Liberalisation Quantitative trade restrictions should be rapidly replaced by tariffs, and these should be progressively reduced until a uniform low tariff in the range of 10 percent (or at most around 20 percent) is achieved. There is, however, some disagreement about the speed with which tariffs should be reduced (with recommendations falling in a band between 3 and 10 years), and about whether it is advisable to slow down the process of liberalisation when macroeconomic conditions are adverse (recession and payments deficit).

7. Foreign Direct Investment Barriers impeding the entry of foreign firms should be abolished; foreign and domestic firms should be allowed to compete on equal terms.

8. Privatisation State enterprises should be privatised.

9. Deregulation Governments should abolish regulations that impede the entry of new firms or restrict competition, and ensure that all regulations are justified by such criteria as safety, environmental protection, or prudential supervision of financial institutions.

10. Property Rights The legal system should provide secure property rights without excessive costs, and make these available to the informal sector.”

Fonte: Maxwell, 2005

Anexo II - A meta-narrativa actual

“The meta narrative (revised)”

- 1)** Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio constituem o quadro de orientação da intervenção dos agentes da cooperação internacional para o desenvolvimento.
- 2)** A segurança constitui um aspecto importante na cooperação para o desenvolvimento, essencialmente, no que concerne aos chamados Estados frágeis ou falhados.
- 3)** O objectivo principal a atingir até 2015 é o da redução da pobreza para metade (sendo a pobreza definida de acordo com o conceito do Banco Mundial, em que é pobre quem vive com menos de 1 dólar por dia).
- 4)** O crescimento económico é o instrumento chave na redução da pobreza.
- 5)** A melhoria dos níveis de educação e de saúde das populações contribui para a redução da pobreza e simultaneamente para o crescimento económico.
- 6)** O comércio é um motor fundamental de crescimento e as economias necessitam por isso, de ser abertas.
- 7)** As economias de mercado permitem atingir níveis de crescimento maiores e mais rapidamente.
- 8)** As infra-estruturas dos sectores produtivos, na água, educação, saúde devem constituir prioridades em termos de despesas públicas.
- 9)** Os recursos públicos serão geridos de modo mais eficaz e eficiente por instituições transparentes, descentralizadas, responsáveis e orientada para resultados.
- 10)** Os PRSP permitem a focalização na pobreza e participação social.
- 11)** A boa governação e boas políticas são fundamentais para crescimento económico e a boa utilização da ajuda ao desenvolvimento.
- 12)** Para os países com piores desempenhos a ajuda internacional deve basear-se na ajuda humanitária e o apoio ao nível da segurança.
- 13)** É necessário reforçar os níveis de ajuda ao desenvolvimento.
- 14)** Parte dos recursos da APD devem ser destinados ao perdão da dívida dos PED.
- 15)** Devem ser promovidos outros instrumentos, como os Fundos Globais, para aumentar os níveis de ajuda.
- 16)** A ajuda ao desenvolvimento deve ser focalizada nos problemas mais graves, a fome, o HIV-Sida e a educação para todos.
- 17)** A ajuda deve ser gerida preferencialmente pelas organizações multilaterais.
- 18)** A ajuda ao desenvolvimento deve ser prestada preferencialmente através dos orçamentos nacionais, em vez de projectos individuais, no pressuposto de que os recursos são usados adequadamente.
- 19)** Os países mais ricos devem reduzir os subsídios e promover acesso aos seus mercados por parte dos PED.

Fonte: Maxwell, 2005

Anexo III - Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – metas

Objectivo 1: Erradicar a pobreza extrema e a fome

Meta 1. Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de população cujo rendimento é inferior a um dólar por dia

Meta 2. Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de população afectada pela fome

Objectivo 2: Atingir o ensino primário universal

Meta 3. Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino primário

Objectivo 3: Promover a igualdade de género e a capacitação das mulheres

Meta 4. Eliminar a disparidade de género no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015

Objectivo 4: Reduzir a mortalidade infantil

Meta 5. Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade de crianças com menos de 5 anos

Objectivo 5: Melhorar a saúde materna

Meta 6. Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna

Objectivo 6: Combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças

Meta 7. Até 2015, parar e começar a inverter a propagação do HIV/SIDA

Meta 8. Até 2015, parar e começar a inverter a tendência actual da incidência da malária e de outras doenças graves

Objectivo 7: Garantir a sustentabilidade ambiental

Meta 9. Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a actual tendência para a perda de recursos ambientais

Meta 10. Reduzir para metade, até 2015, a percentagem de população sem acesso permanente a água potável

Meta 11. Até 2020, melhorar significativamente a vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados

Objectivo 8: Criar uma parceria global para o desenvolvimento

Meta 12. Continuar a desenvolver um sistema comercial e financeiro multilateral aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório

Meta 13. Satisfazer as necessidades especiais dos Países Menos Avançados

Meta 14. Satisfazer as necessidades especiais dos países sem litoral e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento

Meta 15. Tratar de forma integrada o problema da dívida dos países em desenvolvimento, através de medidas nacionais e internacionais, por forma a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo

Meta 16. Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e aplicar estratégias que proporcionem aos jovens trabalho condigno e produtivo

Meta 17. Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, aos países em desenvolvimento

Meta 18. Em cooperação com o sector privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e comunicação

Fonte: IPAD

Anexo IV - A que distância estamos de atingir nossas metas? (33 países OCDE)

Indicadores de Paris sobre eficácia da ajuda. Valores basilares de 2005, metas para 2010 e distância da meta em 2007.		Linha basilar 2005		Meta para 2010
1	Estratégias Operacionais de Desenvolvimento	17%	24% ← Distância da Meta (em 2007) →	75%
2	Sistemas Fiáveis de Gestão das Finanças Públicas	—	36%	Marcas melhores para 50% dos países
3	Os fluxos de ajuda são registrados nos orçamentos nacionais	42%	48%	85%
4	A assistência técnica é alinhada e coordenada	48%	60%	50%
5a	Os doadores usam os sistemas de gestão das Finanças Públicas (GPF) dos países	40%	45%	(80%)
5b	Os doadores usam sistemas de aprovisionamento dos países	39%	43%	(80%)
6	Os doadores evitam criar unidades de implementação paralelas	1 817	1 601	611
7	A ajuda é mais previsível	41%	46%	71%
8	A ajuda é desligada	75%	88%	Progressos ao longo do tempo
9	Os doadores usam mecanismos coordenados para prestação da ajuda	43%	47%	66%
10a	Os doadores coordenam as suas missões	18%	21%	40%
10b	Os doadores coordenam os seus estudos de país	42%	44%	66%
11	Estruturas firmes para aferição de resultados	7%	9%	35%
12	Mecanismos para responsabilização recíproca	22%	26%	100%

Fonte: IPAD, 2011

Anexo V – Agenda de Acção de Acra

- Acordo para utilizar os sistemas nacionais como primeira opção aquando do fornecimento da ajuda.
- Acordo para tornar a ajuda mais previsível e transparente, e assim permitem que os parceiros melhorem a orçamentação, planeamento e implementação das suas estratégias de desenvolvimento.
- Uma mudança fundamental para que se construam parcerias mais eficazes e inclusivas entre os doadores e os países parceiros na determinação das condições da concessão da ajuda e com base nos seus planos de desenvolvimento.
- Claros e substanciais progressos na desvinculação da ajuda, através de procedimentos de aquisição transparentes e ajuda na melhoria das capacidades das empresas locais e regionais para concorrerem com sucesso em processos de aquisições financiadas pela ajuda.
- Acordo para reduzir a fragmentação da ajuda melhorando a complementaridade dos esforços dos doadores e a divisão de tarefas entre doadores, incluindo a melhor alocação de recursos dentro dos sectores, nos países e entre eles.

Fonte: IPAD, 2011

Anexo VI - Princípios da OCDE para o Envolvimento Internacional em Estados Frágeis e em Situações de Fragilidade

1. Tomar o contexto como ponto de partida. É fundamental que os actores internacionais percebam o contexto específico em cada país e desenvolvam uma visão partilhada da resposta estratégica necessária. É particularmente importante ter em consideração os diferentes constrangimentos tanto ao nível da *capacidade como da, vontade política e legitimidade*, bem como as diferenças entre: (i) *crises pós-conflitos ou situações de transição política*; (ii) *contextos de governação deteriorada*; (iii) *melhoria gradual* e (iv) *crises prolongadas ou impasses*. É necessário fazer uma análise política sólida que vá além do mero exame de indicadores quantitativos de conflito, governação e capacitação institucional, de forma a adaptar a intervenção internacional ao contexto nacional e regional. Os actores internacionais devem ligar e sequenciar os seus instrumentos de ajuda em função do contexto, evitando assim abordagens padronizadas.

2. Evitar danos. A intervenção internacional pode involuntariamente criar divisões sociais e agravar a corrupção e os abusos, se não for baseada numa análise sólida dos conflitos e da governação e concebida com adequados mecanismos de protecção. Em cada caso, as decisões internacionais de suspender ou de continuar as actividades de ajuda financeira, na sequência de casos de corrupção ou de violação dos direitos humanos, devem ser minuciosamente avaliadas tendo em conta o seu possível impacto nas reformas nacionais, nos conflitos, na pobreza e na insegurança. Respostas harmonizadas e graduais devem ser acordadas, levando em conta as tendências globais de governação e

3. Focalizar a construção do Estado como objectivo central. Um Estado é frágil quando as estruturas estatais apresentam um défice de vontade política e/ou de capacidade de assegurar aos seus cidadãos as funções básicas necessárias à redução da pobreza, ao desenvolvimento e à salvaguarda da segurança e dos direitos humanos das suas populações. A intervenção internacional deverá ser concertada, sustentável e focada na construção da relação entre o Estado e a sociedade em dois sectores principais. Em primeiro lugar, no reforço da *legitimidade e responsabilidade* dos Estados, através da abordagem de questões relativas à governação democrática, aos direitos humanos, à participação activa da sociedade civil e à construção da paz. Em segundo lugar, na consolidação da *capacidade* dos Estados em cumprirem com as suas funções básicas, fundamentais para a redução da pobreza. As funções prioritárias incluem: garantir segurança e justiça; mobilização de rendimentos; criação de um contexto que permita o fornecimento de serviços básicos, forte desempenho económico e criação de emprego. O apoio a estas áreas reforçará, por sua vez, a confiança e o empenho dos cidadãos relativamente às instituições públicas. A sociedade civil tem um papel fundamental a desempenhar, quer na exigência de boa governação, quer no fornecimento de serviços.

4. Priorizar a prevenção. A acção atempada pode reduzir os riscos de surgimento de conflitos e outros tipos de crises no futuro, bem como contribuir, a longo prazo, para o desenvolvimento e segurança globais. Os actores internacionais devem estar preparados para empreender acções rapidamente, nos casos em que os riscos de conflito e instabilidade sejam mais elevados. Uma maior ênfase na prevenção também deverá incluir análises partilhadas de riscos; substituir as soluções imediatas em proveito daquelas que ataquem as causas fundamentais da fragilidade dos Estados; fortalecer as capacidades locais, em particular as das mulheres, com vista a prevenir e resolver os conflitos; reforçar as capacidades de construção da paz das organizações regionais e promover missões conjuntas com o fim de analisar medidas que contribuam para ajudar a evitar as crises.

5. Reconhecer as ligações entre os objectivos políticos, de segurança e de desenvolvimento. Os desafios enfrentados pelos Estados fragilizados são pluridimensionais. As esferas política, de segurança, económica e social são interdependentes. Igualmente importante é o facto de

poderem surgir, sobretudo a curto prazo, tensões e contrapartidas entre objectivos, situação que tem de ser equacionada quando se alcança o consenso relativamente às estratégias e prioridades a seguir. Por exemplo, os objectivos internacionais em determinados países frágeis poder-se-ão centrar, a curto prazo, na construção da paz, a fim de constituir as bases para a realização, a mais longo prazo, dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Isto mostra o quão fundamental é que os actores internacionais definam medidas claras de progresso nos Estados frágeis. No âmbito dos governos doadores, uma abordagem interministerial é necessária, devendo envolver os responsáveis pelas questões políticas, económicas e de segurança, bem como os responsáveis pela ajuda ao desenvolvimento e a ajuda humanitária. A coerência política e estratégias conjuntas deverão persistir, sempre que possível, preservando ao mesmo tempo a independência, a neutralidade e a imparcialidade da ajuda humanitária. Os governos parceiros também têm de assegurar uma coerência entre os ministérios quanto às prioridades que veiculam à comunidade internacional.

6. Promover a não-discriminação enquanto base das sociedades que gozam de estabilidade e inclusão social. A discriminação é normalmente associada à fragilidade e aos conflitos e pode levar a deficiências no fornecimento de serviços. As intervenções internacionais nos Estados frágeis devem promover, de forma consistente, a equidade entre os sexos, a inclusão social e os direitos humanos. Estes constituem elementos importantes que servem de base à relação entre o Estado e os cidadãos, e são parte integrante das estratégias de longo prazo visando a prevenção da fragilidade. As medidas que visem promover a participação das mulheres, dos jovens, das minorias e de outros grupos excluídos devem estar reflectidas, desde a sua concepção, nas estratégias de construção do Estado e de fornecimento de serviços.

7. Alinhar-se segundo as prioridades locais em diferentes formas e segundo contextos distintos. Nos países em que os governos demonstrem vontade política de promover o desenvolvimento, mas não têm capacidade para tal, os actores internacionais devem alinhar totalmente a sua assistência com as estratégias governamentais. Quando a capacidade for limitada, o uso de instrumentos alternativos de ajuda — tais como fundos fiduciários com múltiplos doadores — pode facilitar a partilha de prioridades e responsabilidades quanto à sua implementação entre as instituições nacionais e internacionais. Quando o alinhamento em função das estratégias governamentais não for possível em virtude duma governação particularmente fragilizada ou de conflitos violentos, os actores internacionais devem consultar as entidades nacionais interessadas no país parceiro e procurar oportunidade para o alinhamento parcial ao nível sectorial ou regional. Sempre que possível os actores internacionais devem evitar actividades que prejudiquem a construção das instituições nacionais, tais como sistemas paralelos de desenvolvimento que não levam em linha de conta os mecanismos de transição e o desenvolvimento de capacidades a longo prazo. É importante identificar junto das instituições locais sistemas de funcionamento e procurar reforçá-los.

8. Alcançar consenso sobre mecanismos práticos de coordenação entre os actores internacionais. Este princípio pode ser implementado mesmo na ausência de uma liderança governamental forte. Sempre que possível, o trabalho conjunto é fundamental nas seguintes áreas: análise aprofundada da situação; avaliações conjuntas; estratégias partilhadas e coordenação das intervenções de carácter político; iniciativas práticas como o estabelecimento de delegações mistas de doadores; divisão de trabalho entre os doadores; entendimentos sobre delegação de assistência; fundos fiduciários com múltiplos doadores; requisitos comuns ao nível de relatórios e justificações financeiras. Sempre que possível, os actores internacionais devem trabalhar conjuntamente com os responsáveis nacionais pela implementação de reformas do governo e da sociedade civil, com vista a desenvolver uma análise conjunta dos desafios e prioridades. No caso de países em transição de conflitos ou de desinteresse por parte da comunidade internacional, o uso de instrumentos simples de planeamento integrado, tais como a matriz de resultados de transição, pode ajudar a estabelecer e monitorizar prioridades realísticas.

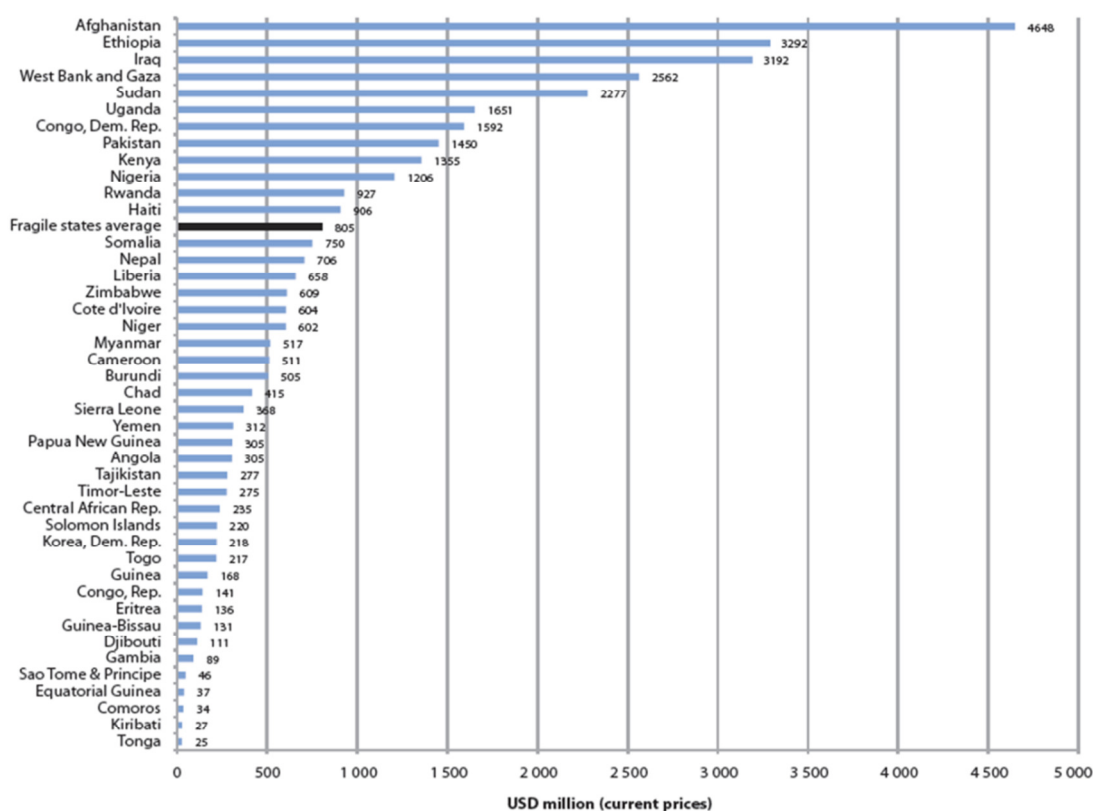
9. Agir com rapidez ... mas manter-se envolvido durante o tempo suficiente para garantir a sustentabilidade. A assistência a Estados frágeis deve ser suficientemente flexível para, em pouco tempo, aproveitar janelas de oportunidades e responder a alterações das condições no terreno. Ao mesmo tempo, tendo em conta a baixa capacidade e dimensão dos desafios que os Estados frágeis enfrentam, a intervenção da comunidade internacional poderá ter que ter uma maior duração do que noutros países de baixo rendimento, tendo em consideração que a capacitação das instituições obrigará a um compromisso de, pelo menos, dez anos. Dado que a volatilidade do envolvimento (não só no que se refere ao volume de ajuda, mas também ao envolvimento diplomático e à presença no terreno) pode constituir um factor potencialmente destabilizador nos Estados frágeis, os actores internacionais devem melhorar a capacidade de prever a ajuda nesses países, desenvolvendo um sistema de consulta mútua e coordenação anterior a quaisquer mudanças significativas na programação da ajuda.

10. Evitar criar bolsas de exclusão. Os actores internacionais têm de abordar o problema dos “órfãos da ajuda” – Estados em que não há barreiras políticas significativas, mas nos quais poucos actores internacionais estão presentes e onde os montantes de ajuda são baixos. Isto também se aplica a regiões geográficas negligenciadas no interior de um país, bem como sectores e grupos sociais deixados de lado. Quando os actores internacionais tomam decisões relativas à alocação de recursos relativamente aos países parceiros e focalizam áreas para os seus programas de ajuda, devem evitar efeitos involuntários de exclusão. Neste aspecto, a coordenação da presença no local, a determinação dos fluxos de ajuda relativamente à capacidade de absorção e aos mecanismos com vista a responder às evoluções positivas nesses países são, por conseguinte, fundamentais. Em algumas instâncias, as estratégias de delegação de assistência e os entendimentos referentes a lideranças entre os doadores podem ajudar a enfrentar o problema dos órfãos da ajuda.

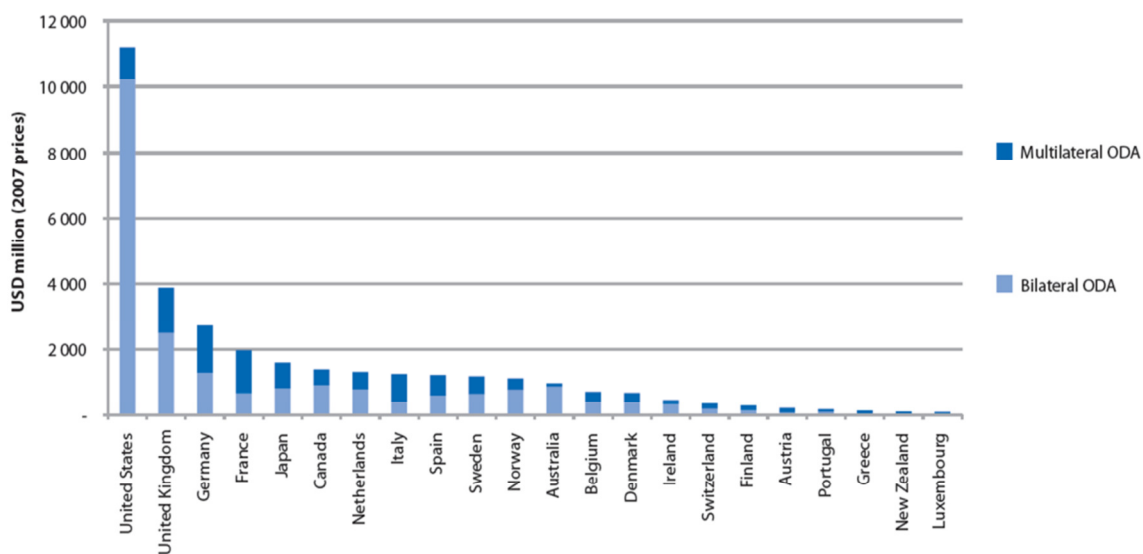
Fonte: OCDE (2007), *Principles for Good International Engagement In Fragile States & Situations*

Anexo VII – Ajuda a Estados frágeis, 2008

Concentração da ajuda nos *Estados frágeis* em 2008, por país



Principais doadores para os Estados frágeis, 2008



Fonte: *Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States 2010* – OCDE 2010

Anexo VIII – Progressos da CP desde 2006

Questões essenciais	Recomendações de 2006	Progressos desde 2006
Quadro estratégico e novas orientações	Com base na nova estratégia de cooperação para o desenvolvimento, Portugal deve desenvolver e implementar um plano de acção plurianual, baseado nos resultados, e ajustar as suas políticas e práticas para reflectir o foco na pobreza em todo o seu programa de desenvolvimento. Deve adoptar uma abordagem sistemática e consistente para a redução da pobreza com base em avaliações das necessidades da pobreza e integrar a dimensão da igualdade de género.	O IPAD criou um plano para implementar a “Visão Estratégica”, embora não seja especificamente voltado para a integração da redução da pobreza. Tem também realizado uma revisão da contribuição de Portugal para atingir os ODM. A redução da pobreza é incluída como um objectivo em todas as suas estratégias. Ainda não fez progressos significativos na integração da igualdade de género nos seus projectos e programas.
	Portugal é encorajado a desenvolver directrizes sectoriais com base nas avaliações das necessidades. Estas orientações devem ser suficientemente flexíveis para se adaptarem à situação de cada país.	Portugal elaborou seis estratégias sectoriais ou temáticas, das quais já foram publicadas 5 pelo MNE/IPAD. (aquando da realização desta avaliação ainda não tinham sido publicadas)
	Portugal deve preparar uma estratégia multilateral baseada em critérios de afectação específica. A estratégia deve identificar as questões prioritárias de interesse para Portugal e estar ligada ao programa de ajuda bilateral.	Portugal aprovou uma estratégia multilateral em 2009. Faz referência específica à melhoria das ligações com as prioridades portuguesas no programa de ajuda bilateral. A estratégia não se destina a alterar a afectação global de Portugal para as organizações multilaterais.
	Ligar a experiência de Portugal em contexto de transição pós-conflito com outras experiências em estados frágeis poderiam fornecer lições úteis. Uma política global sobre os Estados frágeis apoiados a nível político e de trabalho operacional especificamente dedicada à prevenção de conflitos e construção da paz, também poderia adicionar valor considerável.	Portugal adoptou uma estratégia nacional de Segurança e Desenvolvimento, que é uma estratégia conjunta entre sectores e é aplicável a contextos frágeis e outros. Não abrange os princípios dos Estados frágeis, construção da paz, prevenção de conflitos ou problemas de sensibilidade ao conflito. No entanto, é possível para Portugal assegurar que esses temas são abordados nas estratégias de cada país.
	O IPAD deve elaborar e implementar uma estratégia de comunicação para promover uma maior compreensão e apoio público para a cooperação para o desenvolvimento.	O IPAD ainda não tem uma estratégia de comunicação. No entanto, tem lançado algumas iniciativas interessantes que poderão estar na sua base, para a criação de uma abordagem mais estratégica para a comunicação com o público.
Volume e distribuição da APD	Portugal precisa de aumentar a sua APD para implementar os seus compromissos com os ODM até 2010. Isso exigirá a transferência de mais recursos financeiros para os seus países parceiros. Deve ser elaborado um plano de implementação do crescimento da APD com um prazo específico, focado na mobilização e alocação de recursos para actividades que têm uma orientação clara para a pobreza.	A APD global de Portugal não aumentou significativamente desde a última revisão por pares e tem sido consistentemente abaixo de 0,3% do RNB. Portugal não desenvolveu um plano de implementação do crescimento da APD, mas estabeleceu um calendário para o aumento da APD em 2009. No entanto, Portugal está fora do caminho para atingir os seus objectivos nacionais e internacionais.
	Portugal deve rever a sua distribuição sectorial e escolha de modalidades, com vista a reforçar o foco na pobreza e o impacto do seu programa de cooperação	A “Visão Estratégica” reconheceu a promoção dos ODM como um princípio orientador da CP. A redução da pobreza apresenta-se agora como uma prioridade

	para o desenvolvimento. Deve fazer um esforço especial para integrar claramente uma dimensão do género e evitar a abordagem do fornecedor.	em todas as estratégias de cooperação por país (PICs) e é considerado nas estratégias sectoriais (algumas entretanto já aprovadas). No entanto, Portugal não reviu a sua escolha das modalidades e a cooperação técnica continua a ser o pilar da sua ajuda bilateral. Portugal tem feito esforços para que a sua ajuda esteja mais ligada à procura/necessidades e aumentar a o seu alinhamento com as prioridades dos parceiros.
	Portugal deve considerar cuidadosamente os riscos inerentes em trazer estudantes de países parceiros para estudar em Portugal em termos de “fuga de cérebros” versus ganhos em desenvolvimento. Deve alargar a sua abordagem à educação, vinculando-o mais de perto com o objectivo da redução da pobreza, criação de capacidade institucional em todos os níveis.	Mais de metade de ajuda de Portugal ao sector da educação é imputada aos custos dos estudantes, indicando que Portugal ainda está focada no ensino superior e não na educação básica e capacitação dos sistemas de ensino dos países parceiros. No entanto, Portugal reviu a sua política de bolsas de estudo para se concentrar mais na realização de cursos de graduação nos países parceiros e na formação pós-graduada em Portugal.
Promoção da Coerência das políticas de desenvolvimento (CPD)	Portugal é incentivado a endossar a CPD ao mais alto nível político e para esclarecer o papel que o Conselho de Ministros para a Cooperação pode desempenhar para promovê-la entre os Ministérios sectoriais. Isso proporcionaria uma base sólida para os esforços destinados a assegurar que as preocupações dos países parceiros são tidos em conta na formulação da política de cooperação para o desenvolvimento e em outras políticas nacionais.	Um projecto de lei sobre a CPD foi submetido ao Conselho de Ministros para aprovação (entretanto aprovada). A nova lei deverá reforçar e clarificar o papel do mecanismo interministerial de coordenação. Até agora, o Conselho de Ministros e do Comité Interministerial para a Cooperação não têm um mandato claro para examinar a CPD.
	Portugal é encorajado a um maior desligamento da sua ajuda e garantir que os desembolsos através da nova instituição financeira para apoio ao sector privado não serão ligados.	Portugal fez progressos no desligamento da ajuda. Em 2008, 91% da sua APD era desligada, acima dos 71% em 2007.
	Portugal deve considerar o desenvolvimento da sua capacidade em defender, no seio da UE, os interesses dos seus países parceiros.	Portugal tem defendido os seus parceiros em fóruns da UE sobre questões que os afectam directamente. O seu papel na aprovação da Estratégia Conjunta UE-África e o Plano de Acção são um exemplo. A nível nacional, apoiou Cabo Verde a para construir uma "parceria especial" com a UE.
Gestão e implementação da APD	Para ir de encontro com a agenda para a eficácia da ajuda, Portugal deve adoptar uma programação plurianual para aumentar a previsibilidade da ajuda para os países parceiros e agentes de cooperação.	Portugal adoptou uma programação plurianual, mas ainda não a orçamentação plurianual. É incluída uma ideia indicativa dos seus investimentos por país durante o curso de um PIC. No entanto, tanto a previsibilidade anual com a de médio prazo continuam a ser desafios.
	Para aumentar a eficácia da ajuda, deve ser dado ao IPAD o controle total do orçamento da ajuda bilateral. Para reduzir os custos de transacção, também deve ter a autoridade para gerir os saldos anuais de fundos não utilizados.	IPAD ainda controla apenas uma minoria do orçamento de APD. No entanto, agora os outros ministérios precisam da aprovação do IPAD para os seus projectos individuais. O IPAD ainda não tem a autoridade para transitar fundos não utilizados, mas tem melhorado suas taxas de execução orçamental própria.
	Portugal deve delegar mais autoridade	As Embaixadas portuguesas ainda têm

	para as embaixadas e fortalecê-las com recursos humanos adicionais. Eles devem trabalhar com abordagens e programas sectoriais, bem como formas de parceria delegada e em conjunto com outros doadores, sempre que possível.	uma autoridade delegada muito limitada e poucos funcionários. Portugal está agora a trabalhar com o apoio orçamental geral e sectorial. Está a trabalhar com outros doadores, em alguns casos, mas ainda não de forma sistemática.
	Portugal deve continuar a reforçar a sua cultura de avaliação, com base nos progressos já realizados no seio da Divisão de Avaliação do IPAD, bem como nos Ministérios sectoriais.	IPAD ainda é limitado no recrutamento de especialistas técnicos. Recentemente começou a expandir as actividades de formação para incluir a gestão de programas.
	As autoridades portuguesas deverão facilitar o diálogo construtivo com as organizações da sociedade civil indo além da relação de financiamento, para permitir uma partilha de experiências em áreas de interesse mútuo.	Portugal começou a envolver-se mais com as organizações da sociedade civil, nomeadamente, através do fórum de cooperação para o desenvolvimento e a realização dos Dias do Desenvolvimento.
	O ensino da língua é uma condição necessária mas não suficiente, para reforçar as capacidades humanas e institucionais. As autoridades portuguesas são incentivadas a adoptar uma abordagem mais estratégica para o uso de cooperação técnica para a criação de capacidades institucionais, com base numa avaliação das necessidades nos sectores em que são activos e trabalhando, na medida do possível, em conjunto com outros doadores.	Portugal continua a fornecer a sua cooperação técnica de forma fragmentada através de uma ampla gama de pequenos projectos. Três principais melhorias foram: (i) a reforma do programa de bolsas para apoiar o desenvolvimento de capacidades locais e reduzir o risco de “fuga de cérebros”, (ii) sinais de movimento no sentido de fornecer cooperação técnica para reforma nos sistemas, e (iii) o aumento da coerência da cooperação técnica no sector da segurança. No entanto, a sua cooperação técnica precisa ser baseada numa avaliação das necessidades gerais ou coordenada com outros actores.
Ajuda humanitária	Dada a vulnerabilidade dos países parceiros a emergências naturais e conflitos, Portugal deve desenvolver uma política para a ajuda humanitária de forma a orientar a sua resposta. Tal política deve ser consistente com os "Princípios e Boas Práticas da ajuda humanitária" e abordar a necessidade de investimento na preparação e mitigação de desastres.	Portugal ainda não tem uma política para orientar a sua ajuda humanitária.
	Dentro de um orçamento de APD crescente, Portugal deve também considerar o aumento da sua atribuição à ajuda humanitária, prevenção e preparação da resposta de emergência para recuperação e reconstrução, de acordo com os Princípios e uma abordagem baseada nas necessidades. Deve também assegurar que o pessoal com conhecimentos técnicos e experiência apropriada são alocados à unidade organizacional responsável pela ajuda humanitária.	Os desembolsos para a assistência humanitária não têm aumentado desde a última revisão por pares, no entanto houve uma dotação especial de 3,48 M€ em 2005 para resposta ao Tsunami na Indonésia. O IPAD não aumentou conhecimentos técnicos sobre questões humanitárias. A unidade responsável pela assistência humanitária foi encerrada e agora a responsabilidade operacional cabe à Divisão de Apoio à Sociedade Civil.

Fonte: CAD/OCDE (2010:83-85). Tradução e adaptação nossa.

Anexo IX – APD Portuguesa e a sua contribuição para os ODM

Sectores	ODM																		Milhares de euros	
	Metas																		2010	2011
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	2010	2011
I – INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS																			127 875	127 875
EDUCAÇÃO																			54 814	54 814
SAÚDE																			8 644	8 644
POLÍTICAS EM MATÉRIA DE POPULAÇÃO/SAÚDE REPRODUTIVA																			17 111	17 111
FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO																			750	750
GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL																			47 420	47 420
OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS																			15 570	15 570
II – INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS																			18 791	18 791
TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO																			140 284	140 284
COMUNICAÇÕES																			17 885	17 885
ENERGIA; PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO																			42 141	42 141
BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS																			5 937	5 937
NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS																			17 716	17 716
III – SETORES DE PRODUÇÃO																			16 333	16 333
AGRICULTURA																			26 110	26 110
SILVICULTURA																			701	701
PESÇAS																			219	219
INDÚSTRIA																			9	9
INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS																			39	39
CONSTRUÇÃO																			267	267
COMÉRCIO																			1	1
TURISMO																			33	33
IV – MULTISectorial/TRANSVERSAL																			130	130
TOTAL Sectorial																			98 830	98 830
V – AJUDA A PROGRAMAS E AJUDA EM PRODUTOS																			158 143	158 143
VI – ACÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA																			240 905	240 905
VII – AJUDA HUMANITÁRIA																			557 785	557 785
VIII – CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES																			38 656	38 656
IX – APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS																			103 808	103 808
X – AJUDA AOS REFUGIADOS (NO PAÍS DOADOR)																			28 234	28 234
XI – NÃO AFFECTADO/NÃO ESPECIFICADO																			1 144	1 144
TOTAL GERAL																			2 565 346	2 565 346

Fonte: IPAD/DPP.

Fonte: IPAD, 2011

Anexo X – Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa – 2003/2010

SECTORES	Milhares de euros															
	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010*	%
APD BILATERAL TOTAL	161 494	100	702 446	100	175 644	100	168 333	100	197 360	100	258 862	100	198 610	100	300 460	100
ANGOLA	17 249	10,7	575 892	82,0	16 836	9,6	15 996	9,5	13 975	7,1	13 250	5,1	-7 072	-3,6	-9 631	-3,2
CABOVERDE	35 611	22,1	24 772	3,5	36 499	20,8	37 688	22,4	31 921	16,2	43 286	16,7	38 392	19,3	107 331	35,7
GUINÉ-BISSAU	7 304	4,5	9 767	1,4	10 874	6,2	11 761	7,0	11 518	5,8	12 371	4,8	10 361	5,2	11 932	4,0
MOCAMBIQUE	16 920	10,5	19 516	2,8	18 150	10,3	17 268	10,3	15 799	8,0	17 410	6,7	48 831	24,6	85 221	28,4
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	9 856	6,1	10 289	1,5	9 224	5,3	8 952	5,3	9 539	4,8	9 209	3,6	10 637	5,4	19 515	6,5
PALOP**	4 280	2,7	4 047	0,6	4 295	2,4	2 891	1,7	4 124	2,1	3 539	1,4	4 899	2,5	2 493	0,8
TIMOR-LESTE	37 781	23,4	20 568	2,9	27 907	15,9	30 674	18,2	34 071	17,3	27 030	10,4	24 872	12,5	27 514	9,2
OUTROS PAÍSES	32 492	20,1	37 585	5,4	51 859	29,5	43 103	25,6	76 413	38,7	132 767	51,3	67 690	34,1	56 085	18,7
entre os quais:																
MARROCOS	60	0,0	235	0,0	668	0,4	180	0,1	188	0,1	66 063	25,5	14 835	7,5	115	0,0
AFEGANISTÃO	216	0,1	1 592	0,2	4 461	2,5	5 243	3,1	6 567	3,3	9 829	3,8	8 356	4,2	10 579	3,5
BÓSNIA	992	0,6	5 929	0,8	7 626	4,3	4 634	2,8	9 291	4,7	15 002	5,8	4 287	2,2	2 786	0,9
APD MULTILATERAL TOTAL	121 379	100	127 445	100	127 782	100	147 441	100	146 566	100	171 093	100	169 547	100	190 745	100
NACÕES UNIDAS	7 139	5,9	8 270	6,5	8 397	6,6	8 134	5,5	9 071	6,2	7 805	4,6	9 506	5,6	10 383	5,4
1.1. Nações Unidas – Agências, Fundos e Comissões	7 139	5,9	8 270	6,5	8 397	6,6	8 134	5,5	9 071	6,2	7 805	4,6	9 506	5,6	10 383	5,4
COMISSÃO EUROPEIA	78 232	64,5	90 508	71,0	102 708	80,4	99 139	67,2	103 270	70,6	111 792	65,3	135 376	79,8	139 515	73,1
2.1. Orçamento CE/Países em Desenvolvimento	60 966	50,2	63 708	50,0	76 600	59,3	72 740	49,3	75 480	51,6	79 300	46,3	101 950	60,1	103 170	54,1
2.2. FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento	17 266	14,2	25 585	20,1	22 601	17,7	24 347	16,5	25 608	17,5	29 164	17,0	32 020	18,9	34 017	17,8
2.3. BEI – Banco Europeu de Investimento			1 215	1,0	3 507	2,7	2 052	1,4	2 182	1,5	3 328	1,9	1 407	0,8	2 328	1,2
FMI, BANCO MUNDIAL E OMC	10 185	8,4	10 573	8,3	10 194	8,0	12 403	8,4	13 129	9,0	28 999	16,9	2 488	1,5	16 689	8,7
3.1. Grupo Banco Mundial	9 590	7,9	9 990	7,8	9 590	7,5	11 800	8,0	12 544	8,6	28 380	16,6	1 852	1,1	16 003	8,4
3.2. Organização Mundial do Comércio	595	0,5	583	0,5	604	0,5	603	0,4	585	0,4	619	0,4	636	0,4	686	0,4
BANCOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO	21 584	17,8	13 996	11,0	2 821	2,2	24 201	16,4	12 700	8,7	17 167	10,0	17 510	10,3	21 212	11,1
OUTRAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS	4 239	3,5	4 097	3,2	3 662	2,9	3 564	2,4	8 196	5,6	5 330	3,1	4 667	2,8	2 946	1,5
entre as quais:																
GEF – Global Environment Facility	2 134	1,8	1 103	0,9	1 103	0,9	1 558	0,9	2 751	1,9	1 375	0,8	1 375	0,8	0	0,0
Protocolo de Montreal	1 130	0,9			50	0,0	473	0,3	1 996	1,4	64	0,0	448	0,3	673	0,4
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa****			724	0,6	572	0,4	984	0,6	881	0,6	895	0,5	620	0,4	883	0,4
GFATM – Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria	336	0,3	494	0,4	1 238	1,0	1 558	0,9	2 062	1,4	2 379	1,4	1 748	1,0	1 024	0,5
APD TOTAL	282 873		829 891		303 425		315 774		343 726		429 955		368 157		491 205	
Para referência:																
% APD/PNB					0,21		0,21		0,22		0,27		0,23		0,29	
% APD/RNB***		0,22		0,63												
Fonte: IPAD/DPP.																

* Valores provisórios.

** PALOP: Projectos conjuntos ou não discriminados por país.

*** RNB: Rendimento Nacional Bruto.

**** CPLP adicionada à lista das organizações multilaterais em Junho de 2005. Aprovada a inclusão no Grupo de Trabalho de Estatística do CAD, Paris, 14-15 de Junho de 2005. Os montantes aqui incluídos respeitam às contribuições de carácter multilateral.

Fonte: IPAD, 2011

Anexo XI – Resolução do Conselho de Ministros sobre a CPD

Coerência das Políticas para o Desenvolvimento RCM n.º 82/2010, de 4 de Novembro

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 — Reconhecer que a coerência das políticas para o desenvolvimento (CPD) é um instrumento essencial para a promoção dos objectivos da política externa portuguesa, permitindo, por um lado, melhorar a sua própria visibilidade e, por outro, aumentar a eficácia da ajuda pública portuguesa na contribuição para o cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

2 — Reconhecer a necessidade de estabelecer mecanismos formais de coordenação e de acompanhamento que assegurem a coerência entre as políticas nacionais que afectam directa ou indirectamente a cooperação com os países em desenvolvimento.

3 — Reforçar o diálogo interministerial de forma efectiva e sistemática, nos processos de tomada de decisão governativa sobre matérias com impacto nos países em desenvolvimento.

4 — Constituir um grupo de trabalho interministerial ao nível político, coordenado pelo membro do Governo responsável pela área dos negócios estrangeiros, pelo desenvolvimento de um programa de trabalho interno sobre CPD, à semelhança dos instrumentos comunitários adoptados nesta área, que produza orientações para a definição de decisões políticas que afectam países em desenvolvimento, para além da política de cooperação, e pela elaboração de um relatório nacional sobre CPD, a cada dois anos.

5 — Determinar que o grupo de trabalho é apoiado, no desenvolvimento da sua acção, pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, I. P. (IPAD, I. P.).

6 — Criar e reforçar os seguintes mecanismos de coordenação e avaliação:

a) No âmbito da Comissão Interministerial para a Cooperação, uma rede de pontos focais, doravante designada “Rede de pontos focais CPD”, que são identificados pelos ministérios que nela participam, nos termos do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 120/2007, de 27 de Abril, com competência para partilhar informação, contribuir para o debate e propor as respectivas tutelas iniciativas que promovam a CPD, bem como participar, sob coordenação do IPAD, I. P., na elaboração do relatório nacional sobre CPD;

b) Grupos interministeriais sectoriais para abordar assuntos de CPD específicos, sempre que a matéria o justifique.

7 — Incumbir o IPAD, I. P., ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 120/2007, de 27 de Abril:

a) Da preparação da participação de Portugal em instâncias internacionais sobre CPD;

b) Da divulgação de informação relevante sobre CPD aos Ministérios sectoriais;

c) Do apoio ao trabalho a desenvolver pela Rede de Pontos Focais CPD;

d) Da promoção da CPD no contexto da adopção das políticas nacionais.

Fonte: Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2010, de 4 de Novembro